Les relais de la reprise

Les relais de la reprise

Les relais de la reprise

Conseil économique du Canada
Vingt-et-unième Exposé annuel
1984

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC21-1/1984F
ISBN 0-660-91369-0

Canada: 5,95 $
à l'étranger: 7,15 $

Prix sujet à changement sans préavis

The Annual Review is also available in English under the title: *Steering the Course*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Préface ix

1 Les perspectives économiques à moyen terme 1
Le scénario de référence 2
L'environnement international 4
La situation énergétique 6
Les politiques budgétaire et monétaire 7
Les sources d'incertitude 8
La fourchette des projections 10
Conclusion 14

2 Le secteur gouvernemental dans l'économie 15
Dépenses et impôts : un aperçu historique 15
La composition des dépenses publiques 17
Comment le Canada se compare-t-il aux autres pays ? 20
Les dépenses du gouvernement fédéral 21
Les services sociaux 21
Le service de la dette 23
Les richesses naturelles et le développement industriel 24
Les programmes de main-d'œuvre 25
Les dépenses des provinces et des municipalités 26
L'enseignement 26
Les soins de santé 27
L'aide sociale 28
Le service de la dette 29
La croissance future des dépenses publiques 30
L'évolution des recettes fiscales 31
Modifications au régime d'impôt sur le revenu des particuliers 32
Les recettes non perçues et les dépenses fiscales 34
Les déficits 38

3 La dette publique 39
L'augmentation de la dette publique 39
Le choix entre la taxation et l'emprunt 40
La dette publique fédérale 42
La capacité d'assumer les frais inhérents à la dette 44
L'accès au marché et la gestion de la dette 44
La dette provinciale 46
La capacité d'assumer les frais inhérents à la dette 46
L'accès au marché et la gestion de la dette 49
Le choix entre déficit et taxation 51
La gestion de la dette, l'effet d'éviction et les taux d'intérêt 51

Faut-il s'inquiéter des déficits ? 55

4 L'endettement des entreprises et les prêts à l'étranger 59
L'endettement des entreprises 59
L'accroissement de la dette dans les entreprises canadiennes 59
Pourquoi l'endettement s'est-il accru ? 61
Le fardeau de la dette dans les entreprises 63
Les prêts à l'étranger 66
L'endettement des pays en voie de développement 67
Les engagements du Canada 70
Les répercussions pour le Canada et les banques canadiennes 71
Un regard sur l'avenir 74

5 L'emploi, le chômage et le progrès technologique 77
L'évolution du profil du marché du travail 77
Facteurs responsables du niveau élevé de chômage structurel 79
Discordances sur le marché du travail 79
Chômage de courte ou de longue durée ? 80
Salaires relatifs 81
Les changements structurels liés à l'évolution technologique 83
Les sources futures du changement technologique 89
Fabrication assistée par ordinateur 89
L'informatique 91
Les changements à prévoir dans les catégories professionnelles 93
Conclusion 95

6 Objectifs et orientations 97
Une stratégie possible 99
Les objectifs 102
Harmonisation des politiques 103
Les questions structurelles 104
Réduire le chômage 106
Réduire le déficit 107
Conclusion 109

Commentaires et réserves 113

Appendices

A Tableaux statistiques 119

B La gestion de la dette 123

C La relation entre le chômage et les postes vacants 129

Notes 131

Liste des tableaux et graphiques 139

Membres de l'équipe 143

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada. Madame Bellemare exprime cependant des réserves, qu'on trouvera après le chapitre 6.

Membres du Conseil économique du Canada

DAVID W. SLATER, président
PETER M. CORNELL, directeur
PATRICK ROBERT, directeur

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

ROGER O. BEAUCHEMIN
Associé principal
Beauchemin-Beaton-Lapointe
Montréal

DIANE BELLEMARE
Directrice du programme de maîtrise en économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

RAYMOND BLAIS
Président
La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Lévis (Québec)

PIERRE BRIEN
Vice-président
Société immobilière du Canada (Mirabel) ltée
Mirabel (Québec)

MARGARET CORNISH-KEHOE
Directeur
Services bancaires spéciaux internationaux
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto

PAUL-ÉMILIEN DALPÉ
Ancien chef syndical
St-Jérôme (Québec)

YVES GUÉRARD
Président
Le Groupe Sobeco Inc.
Montréal

T. EARLE HICKEY
Ex-ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard
Charlottetown

GORDON HILL
Agriculteur
Varna (Ontario)

JAMES F. KAY
Président
Dylex Limited
Toronto

PETER PODOVINIKOFF
Président
P.M.P. Holdings Limited
Richmond (C.-B.)

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

GERALD V. SCHULER
Administrateur en chef
Co-operative College of Canada
Saskatoon

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

DOUGLAS P. THOMAS
Vice-président
Toronto Investment Management Inc.
Toronto

J. IRVING ZUCKER
Président
Re-Vest Holdings Limited
Hamilton

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. Chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

Préface

Depuis la publication de notre dernier Exposé annuel, intitulé *L'amorce d'un redressement*, l'expansion économique s'est poursuivie au Canada. Deux questions continuent toutefois de préoccuper au plus haut point les Canadiens : le taux de chômage excessivement élevé au pays et la persistance et l'ampleur du déficit budgétaire du gouvernement fédéral.

Un nouveau gouvernement fédéral est maintenant à la barre et il lui incombe de prendre ces problèmes en main. Cependant, sa marge de manœuvre est limitée par le montant élevé des déboursés qu'il doit consacrer au service de la dette publique. Bien que le fardeau de la dette du gouvernement fédéral soit relativement moins lourd que celui porté actuellement par certaines provinces, le service de la dette intervient pour un pourcentage élevé de ses dépenses et absorbe une part considérable des impôts payés par les Canadiens.

Quelles sont donc les possibilités de réduire le chômage et les déficits publics ? Dans quelle mesure devra-t-on pouvoir compter sur une amélioration du climat de confiance chez les gens d'affaires et les consommateurs, sur une expansion de l'investissement et sur une accélération de la croissance ? Nous nous penchons sur ces questions dans ce Vingt-et-unième Exposé.

Au chapitre 1, nous examinons les perspectives de l'économie canadienne à partir de certaines hypothèses quant à l'évolution des conditions économiques au pays et à l'étranger. Nous y présentons des projections qui confirment l'interdépendance économique entre le Canada et les États-Unis. D'après ces projections, la croissance sera passablement soutenue jusqu'en 1990, tandis que les taux de chômage et les déficits publics demeureront élevés.

Dans les chapitres 2 et 3, nous passons en revue la progression des recettes et des dépenses publiques afin de déterminer dans quelle mesure, au cours de la dernière décennie, la lenteur de la croissance, les décisions du gouvernement fédéral et des provinces en matière de fiscalité, et la pire récession qu'on ait connue depuis un demi-siècle ont contribué au maintien des déficits et à l'augmentation de la dette publique. Cette situation soulève des questions quant à la gestion des fonds publics, à la décision d'emprunter ou de prélever des impôts, et aux répercussions sur l'économie. Ainsi, dans quelle mesure les emprunts gouvernementaux accaparent-ils les épargnes personnelles qui, autrement, auraient pu servir à répondre aux besoins de financement des entreprises ?

Au chapitre 4, nous soulignons que ce ne sont pas seulement les gouvernements qui ont pris de lourds engagements financiers, mais aussi le secteur des entreprises. Nous y examinons également l'endettement international croissant de certains pays en développement, ainsi que la participation des banques canadiennes à ce processus. Le ratio de la dette à l'actif des sociétés a grimpé, et un nombre croissant d'entre elles se sont retrouvées avec un endettement considérable, financé à des taux d'intérêt élevés. Depuis la récession, le secteur des entreprises s'est attelé à la tâche d'accroître sa productivité et de redresser sa situation financière. Les entreprises ont hésité à effectuer de nouveaux investissements. Cette prudence, conjuguée aux contraintes budgétaires des

gouvernements, a eu pour effet de ralentir la reprise économique et d'accroître le chômage tant au Canada qu'aux États-Unis.

Dans notre Exposé de l'an dernier, nous avions conclu que « le principal défi auquel nous nous trouverons confrontés sera de répondre aux besoins engendrés par l'évolution rapide de la technologie, en comptant sur les efforts et la compétence des Canadiens, et en nous efforçant d'accroître la productivité et de réduire le chômage ». Au chapitre 5, nous poursuivons l'étude de cette question, sachant que, même si une bonne partie du chômage actuel est d'origine conjoncturelle, une grande part est attribuable à des facteurs structurels et technologiques.

Enfin, dans le dernier chapitre de l'Exposé, nous proposons de nouveau un ensemble d'objectifs à moyen terme pour l'économie canadienne et nous examinons certaines stratégies susceptibles d'assurer un redressement économique durable, dont la réduction du chômage et du déficit fédéral constituent les indispensables « relais ».

Les relais de la reprise

1 Les perspectives économiques à moyen terme

L'économie canadienne s'est maintenant remise de la pire récession qu'elle ait connue dans l'après-guerre, et son expansion se poursuit. Ce redressement a été influencé par divers événements survenus dans le reste du monde. Une performance économique particulièrement vigoureuse aux États-Unis a constitué un puissant stimulant pour la relance de l'activité économique au Canada. Mais, en même temps, un rythme d'expansion plus lent dans d'autres pays a sans doute limité l'ampleur de la reprise au pays. La dernière récession a rappelé aux Canadiens que l'ouverture traditionnelle de leur économie sur l'extérieur la rend vulnérable aux cycles du commerce mondial et aux conditions de crédit sur les marchés internationaux. Cet environnement extérieur influe, à son tour, sur la performance de l'économie canadienne. Mais cette situation n'est pas propre au Canada. Les nations du monde se révèlent de plus en plus interdépendantes dans une économie internationale en constante évolution. Au sortir de la récession, de nombreux pays comme le Canada font face à des problèmes d'endettement élevé, tant dans leurs secteurs public que privé, et à un chômage aigu; ils sont aussi confrontés avec la réalité d'un monde aux prises avec les répercussions du progrès technique.

Par rapport aux autres pays du monde, le Canada a connu une reprise économique vigoureuse. La croissance économique y a été supérieure à la moyenne de la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'appréciation du dollar canadien par rapport à de nombreuses monnaies européennes, en dépit de son recul face au dollar américain, témoigne de la solidité de cette performance. L'expansion de la production industrielle au Canada a aussi été supérieure à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. De plus, la croissance de l'emploi y a été appréciable, et les bénéfices des entreprises dépassent maintenant les niveaux atteints avant la récession.

En ce qui concerne les échanges internationaux, la balance commerciale canadienne a enregistré un excédent de 9,9 milliards de dollars durant la première moitié de 1984, les exportations vers les États-Unis augmentant, à elles seules, de quelque 10,5 milliards de dollars. Cet excédent s'ajoute aux importants surplus réalisés en 1982 et en 1983. Une croissance moins rapide en Europe, ainsi qu'une dépréciation des monnaies de ces pays par rapport au dollar canadien, expliquent la croissance plutôt modeste de nos exportations vers les pays de la Communauté économique européenne. Cette progression des ventes à l'étranger est d'abord attribuable aux entreprises manufacturières et de première transformation qui commercent surtout avec les États-Unis. En particulier, les exportations de véhicules et de pièces d'automobiles sont passées d'un total d'environ 10 milliards à près de 15 milliards de dollars. Les exportations de produits de haute technologie ont également progressé : la valeur des ventes de matériel de télécommunications à l'étranger s'est accrue de près de 50 %, en partie grâce aux achats effectués par les États-Unis pour la défense et l'aérospatiale. Les exportations de pétrole brut, de pâte à papier et de papier journal, de produits chimiques, de fer et d'acier, de produits en aluminium, ainsi que de machines et d'équipement industriels, ont aussi connu une hausse appréciable.

D'autres facteurs ont également contribué à la reprise depuis la fin de 1982 et le milieu de 1984. En termes réels, la consommation personnelle dépasse maintenant de plus de 6 % le niveau où elle était tombée au pire de la récession. Les dépenses pour l'achat d'automobiles et d'appareils ménagers ont été particulièrement fortes. Au printemps et à l'été de 1983, un regain d'activité atteignait le secteur de la construction résidentielle, grâce aux stimulants contenus dans les budgets du gouvernement fédéral et des provinces. La reconstitution des stocks a en outre accentué les premiers signes de la reprise. Au printemps de 1984, ces facteurs et d'autres ont permis à l'économie canadienne de dépasser le sommet atteint au deuxième trimestre de 1981, avant que l'économie n'entre en récession. Il est également encourageant de constater que le taux d'inflation au Canada semble vouloir se maintenir en deçà de 5 %. En fait, le taux d'inflation, mesuré par l'indice des prix à la consommation, a glissé au cours de certains mois en dessous d'un rythme annuel de 4,5 %.

Il s'agit là de bons résultats. Mais ils n'en restent pas moins normaux et prévisibles pendant la reprise qui suit une contraction cyclique de l'économie. Il y a par ailleurs des domaines où la reprise n'a pas été aussi vigoureuse que prévu. Cette observation devient particulièrement évidente lorsqu'on compare l'expérience canadienne à celle des États-Unis.

On relève deux domaines en particulier – l'évolution de l'investissement et la persistance de taux élevés de chômage, en dépit d'une hausse importante du nombre de personnes employées – où l'expérience canadienne s'est avérée sensiblement différente de celle des États-Unis. L'investissement a connu une reprise vigoureuse aux États-Unis et le taux de chômage, du sommet de presque 10 % qu'il avait atteint au pire de la récession, n'a cessé de glisser vers son niveau actuel d'environ 7 %. Par contre, le taux de chômage s'est maintenu au-dessus de 11 % au Canada jusqu'au milieu de 1984 et l'investissement réel est demeuré faible.

En outre, la taille projetée du déficit fédéral se révèle une source de préoccupation croissante aussi bien au Canada qu'aux États-Unis. Il appert que le déficit dans les deux pays atteigne un pourcentage élevé de la dépense national brute (DNB) et qu'il soit partiellement de nature structurelle. En fait, on s'entend généralement pour affirmer que la faible performance de l'économie américaine en 1981 et 1982 n'explique pas, à elle seule, tout l'écart qui s'est creusé entre les recettes et les dépenses fédérales. De l'avis général, un déficit imposant subsisterait même après avoir corrigé les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral américain pour tenir compte des répercussions du dernier cycle économique.

En chiffres absolus, les déficits fédéraux projetés au Canada sont loin d'être aussi importants que ceux que l'on prévoit pour l'Administration fédérale aux États-Unis, bien qu'ils correspondent au même pourcentage de la DNB dans les deux pays. Encore une fois, l'opinion générale veut que les facteurs cycliques n'expliquent pas la totalité du déficit fédéral au Canada; en d'autres termes, les recettes fédérales demeureraient insuffisantes pour éponger le déficit, même à un niveau d'activité correspondant au plein emploi.

Le taux d'intérêt réel est peut-être l'un des facteurs économiques qui influence le plus le comportement des entreprises et des particuliers en Amérique du Nord lorsqu'il s'agit pour eux de décider s'il faut emprunter, épargner ou investir. Le taux d'intérêt réel correspond à la différence entre les taux d'intérêt nominaux et le taux d'inflation prévu. Au Canada comme aux États-Unis, les taux d'intérêt nominaux sont demeurés élevés et ils ont même affiché une tendance à la hausse au cours de l'été de 1984. Bien entendu, les taux d'inflation ont évolué en sens contraire même si, il faut bien le reconnaître, il subsiste des incertitudes quant aux taux futurs. Il en résulte que les taux d'intérêt réels sont demeurés élevés, ce qui distingue nettement la reprise actuelle des précédentes.

Le niveau élevé des taux d'intérêt réels et la persistance de déficits importants ont fait l'objet de nombreux débats. Certains soutiennent que, si le resserrement du crédit et les taux d'intérêt élevés se maintiennent, la reprise aux États-Unis va s'essouffler et les perspectives d'investissement au Canada vont demeurer sombres. L'affaiblissement de l'économie nord-américaine, en même temps que l'obligation pour le Canada et surtout les États-Unis de financer d'énormes déficits structurels, pourraient déclencher une autre récession en 1986.

Les tenants de cette école de pensée aux États-Unis font valoir que la clé d'une reprise américaine soutenue réside dans une modification de l'orientation des politiques budgétaire et monétaire : relèvement des impôts, réduction des dépenses de défense et de sécurité sociale, et baisse du loyer de l'argent. Ceux qui préconisent de tels changements s'inquiètent en outre des problèmes suscités par l'endettement des pays du Tiers Monde et des risques auxquels sont exposés les créanciers nord-américains. Ils affirment qu'avec les changements dans l'orientation des politiques qu'ils préconisent, il ne serait plus nécessaire d'avoir recours à des solutions radicales pour résoudre le problème de l'endettement international suscité par l'effondrement des prix du pétrole et par la récession de 1981-1982.

D'autres soutiennent qu'un relâchement de la politique monétaire pourrait ramener une forte inflation en Amérique du Nord. Ils prétendent que les taux d'intérêt nominaux élevés que l'on connaît actuellement reflètent l'anticipation des agents sur les marchés financiers de voir un assouplissement de la politique monétaire relancer l'inflation. Selon cette thèse, en l'absence d'une stabilité monétaire, une prime d'inflation supérieure au taux d'inflation observé reflète fidèlement les pressions sur les prix auxquelles sont soumises les économies aux prises avec des déficits budgétaires élevés.

Quoi qu'il en soit, le Canada ne saurait s'attaquer aux problèmes du déficit et du chômage sans tenir compte de la conjoncture internationale, de l'orientation des politiques en vigueur aux États-Unis et, notamment, de l'attitude adoptée par la Réserve fédérale américaine. Ceci dit, il demeure nécessaire d'examiner de près les perspectives économiques du Canada pour la période allant de 1985 à 1990 et d'analyser l'impact qu'exercera l'adoption de diverses mesures monétaires ou budgétaires.

Le scénario de référence

Notre scénario de référence sur les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne permet

d'isoler les sources d'incertitude actuelles qui affecteront toute planification future. Le scénario de référence ne suppose aucun changement important aux politiques économiques en vigueur au pays et couvre la période allant de 1984 à 1990.

On prévoit que l'économie canadienne continuera de croître en 1985. Mais, particularité inquiétante, le scénario de référence suggère que la croissance connaîtra une pause vers la fin de 1985 ou au début de 1986. Cette pause ne devrait pas dégénérer en récession. Elle se caractérise plutôt par une faiblesse liée à plusieurs des hypothèses du scénario de référence, y compris le ralentissement prévu pour 1985 du cycle actuel d'expansion vigoureuse de l'économie américaine. Parmi les facteurs qui pourraient contribuer à ce ralentissement aux États-Unis, mentionnons une baisse, par rapport aux niveaux actuellement élevés, de la demande de biens durables (notamment dans le secteur de l'automobile), ainsi qu'une certaine modération de l'investissement par suite d'un resserrement du crédit, rendu nécessaire par l'absence de mesures énergiques pour réduire le niveau élevé du déficit fédéral aux États-Unis. Nous prévoyons que des rajustements de même nature se produiront au Canada sur le marché des biens durables et dans les conditions de crédit au cours de la même période. La pause de 1986 devrait être suivie de trois années d'expansion, la croissance de 1987 et de 1988 étant un peu plus forte que celle de 1989 et de 1990 en raison du caractère cyclique de la demande de biens durables.

Compte tenu de ces hypothèses, le scénario de référence présente les caractéristiques suivantes (tableau 1-1) :

- Au cours de la période de reprise allant de 1983 à 1985, la croissance réelle devrait être d'environ 3,1 % par an, en moyenne. À la fin de 1985 et en 1986, elle devrait être beaucoup plus faible. Entre 1987 et 1989, nous prévoyons que la croissance réelle reviendra à près de 3,1 %, en moyenne. Une deuxième période de rajustement devrait survenir au début des années 90.

- Ces taux de croissance sont sensiblement inférieurs à ceux qui seraient requis pour réduire le chômage de façon significative. Il en résulte que le taux de chômage devrait se maintenir au-dessus de 10 % jusqu'aux dernières années de la décennie.

Tableau 1-1

Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1984-1990

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
				Taux de variation			
Dépense nationale brute (en dollars de 1971)	3,9	2,0	0,7	2,9	3,8	2,8	1,3
Indice des prix à la consommation	4,9	4,8	4,6	3,6	3,3	3,6	4,3
Population active	1,5	1,3	1,3	1,3	1,1	1,4	1,4
Emploi	2,3	1,6	1,2	1,7	2,0	1,7	1,2
Productivité[1]	1,5	0,6	-0,4	1,5	2,2	1,5	0,3
Taux de salaire réel	-1,0	0,1	-0,2	0,9	2,0	2,2	0,9
Taux de salaire nominal	3,9	5,0	4,4	4,5	5,4	5,9	5,2
				En pourcentage			
Taux d'activité[2]	62,8	62,9	63,0	63,2	63,4	63,8	64,2
Taux d'épargne personnelle[3]	11,2	10,4	9,0	8,6	8,5	8,4	8,5
Taux de chômage	11,3	11,0	11,2	10,8	10,0	9,7	9,8
				En pourcentage de la DNB			
Investissement réel	19,5	19,4	20,3	20,9	20,9	20,9	21,4
Excédent ou déficit (-) fédéral	-6,4	-6,2	-5,6	-5,0	-4,6	-4,7	-4,8
Excédent ou déficit (-) provincial	-0,4	-0,4	-0,7	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8
Balance des paiements							
Compte courant	0,4	-0,4	-1,3	-1,1	-1,0	-1,0	-1,4
Énergie	2,1	2,2	2,1	2,4	2,8	3,0	3,2
Énergie non comprise	-1,7	-2,5	-3,4	-3,5	-3,8	-4,0	-4,6

1 Production horaire par personne.
2 Population active en pourcentage de la population de 15 ans et plus.
3 Épargne personnelle en pourcentage du revenu personnel disponible.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Entre 1987 et 1989, le taux de chômage tombera enfin en dessous de 10 %.

- Même si le taux de chômage doit rester élevé, l'emploi continuera d'augmenter rapidement, sauf pendant la période de rajustement de 1986. La croissance de l'emploi sera d'un peu moins de 2 % par an, en moyenne, entre 1983 et 1985 et entre 1987 et 1989. Le taux de croissance de l'emploi demeurera légèrement supérieur à celui de la population active, de sorte que le taux de chômage amorcera un mouvement à la baisse à moyen terme.

- Nos projections indiquent que la croissance de la production horaire par personne (ou productivité du travail) devrait se situer aux environs de 1 % par année jusqu'après la pause du milieu de la décennie. Entre 1987 et 1989, cette moyenne pourrait se situer juste en dessous de 2 % par an. Une telle performance, vers la fin de la décennie, représente une amélioration considérable par rapport aux résultats enregistrés à la fin des années 70 et au début des années 80, alors que la productivité du travail avait cessé de s'accroître.

- La croissance des salaires réels devrait demeurer nulle jusqu'après la pause du milieu de la décennie. À partir de ce moment-là, les gains de productivité du travail pourraient rapidement se traduire par des hausses des salaires réels, replaçant ainsi les niveaux de revenu sur une courbe ascendante, après la stagnation observée à la fin des années 70 et au début des années 80.

- Les conditions anémiques du marché du travail entre 1984 et 1986 et d'importants gains de productivité du travail entre 1987 et 1989 contribueront à contenir la croissance des prix en deçà de 5 % et celle des salaires en deçà de 6 %. L'évolution des salaires et des prix sera donc beaucoup moins inflationniste que celle enregistrée dans les années 70.

- Le taux d'épargne personnelle ne devrait pas tomber en dessous de 10 % avant le milieu de la décennie, et le rapport entre l'investissement et la DNB, en moyenne annuelle, ne devrait pas dépasser 22 % au cours de la période de projection. Le niveau élevé de l'épargne et la faiblesse prévue de l'investissement ont de quoi inquiéter.

- On ne prévoit pas que le niveau absolu du déficit fédéral change beaucoup à moyen terme. En l'absence d'intervention directe pour le réduire davantage, le rapport entre le déficit fédéral et la DNB devrait glisser légèrement pour se situer juste en dessous de 5 %. Toutefois, la situation pourrait changer si la performance économique était plus ou moins forte, ou si l'on modifiait les politiques.

- On s'attend à ce que l'excédent de la balance des paiements, qui est apparu en 1983, disparaisse et se transforme en déficit à moyen terme de l'ordre de 0,5 à 1,5 % de la DNB.

Deux caractéristiques qui se dégagent de ces tendances nous préoccupent tout particulièrement : la persistance de taux de chômage élevés et de déficits budgétaires importants. En ajoutant à cela la possibilité d'une pause dans la croissance économique juste après le milieu de la décennie et la performance médiocre de l'investissement observée depuis la récession de 1981-1982, on obtient ainsi les éléments qui devraient contribuer à placer le débat sur le plan des politiques dans une juste perspective. Avant d'examiner plus à fond les circonstances qui pourraient accroître ou diminuer l'urgence d'intervenir directement pour corriger ces problèmes, nous allons passer en revue les hypothèses relatives à l'environnement international, aux prix de l'énergie et aux politiques budgétaire et monétaire sur lesquelles repose le scénario de référence.

L'environnement international

L'expansion économique devrait se poursuivre aux États-Unis en 1984 et en 1985 (voir le tableau A-1). Notons toutefois que le rythme de croissance est susceptible de connaître une pause vers la fin de 1985. La croissance réelle de la DNB devrait se situer, en moyenne, au-dessus de 6 % en 1984, puis tomber à près de 3 % en 1985. À moyen terme, la croissance réelle aux États-Unis devrait se maintenir aux environs de 3 % par an.

Les dépenses au titre de l'habitation et des biens de consommation durables, notamment les achats d'automobiles, ainsi qu'une augmentation considérable de la formation de capital dans les entreprises, ont soutenu la reprise aux États-Unis. En 1984, nous prévoyons que la formation de capital dans les entreprises augmentera en valeur réelle d'environ 15 % aux États-Unis. L'accumulation des stocks contribuera également à la croissance réelle. À moyen terme, bien que nous ne prévoyons pas que les taux de croissance actuellement élevés vont se maintenir, les investissements dans la construction résidentielle et non résidentielle demeureront un élément important de la croissance de la demande finale, encore qu'à un degré peut-être moindre en 1986 et en 1990. De nombreux facteurs laissent également présager une croissance soutenue de l'investissement des entreprises. L'amélioration prévue de la rentabilité, les politiques du gouvernement des États-Unis visant à stimuler la recherche et le développement, de nouvelles dispositions touchant l'amortissement accéléré, des tendances démographiques favorables et un certain rattrapage de la demande de logements feront passer les taux de

croissance de l'investissement à des niveaux supérieurs à ceux qui sont prévus pour la DNB.

Mais un certain nombre de facteurs, comme le maintien d'une politique monétaire restrictive et les importants déficits fédéraux, devraient contribuer à freiner le taux de croissance aux États-Unis en 1985. Même si nous n'anticipons pas de bouleversements importants sur les marchés financiers intérieurs ou mondiaux par suite de l'endettement des pays du Tiers Monde et que nous ne prévoyons que de faibles pressions à la hausse sur les taux d'intérêt, il faut néanmoins prévoir que les taux d'intérêt réels resteront élevés jusqu'au milieu de la décennie et qu'ils provoqueront une baisse de l'investissement en 1986. Les taux d'intérêt élevés découlent en partie des mesures adoptées par la Réserve fédérale américaine pour répondre aux besoins de financement du déficit du gouvernement fédéral américain et des pressions prévues sur les prix et les salaires. En outre, un rajustement normal du niveau des stocks devrait se produire vers la fin du cycle économique aux États-Unis. Cet ensemble de facteurs est susceptible d'entraîner une pause en 1986, la croissance réelle tombant en dessous de 1 %. De 1987 à 1989, nous prévoyons une croissance vigoureuse, suivie d'une autre pause en 1990.

Nous avons également inclus des coupures de dépenses dans les budgets de la défense et dans d'autres secteurs de l'ordre de 100 milliards de dollars américains, et des augmentations d'impôt de 60 milliards de dollars américains; toutes ces mesures ont fait récemment l'objet de vifs débats aux États-Unis. En date d'octobre 1984, ni le Sénat ni la Chambre des représentants n'avaient adopté tous les éléments de ce premier ensemble de mesures visant à réduire le déficit. Nous avons également tenu compte de certaines autres mesures budgétaires dans notre jeu d'hypothèses touchant l'économie américaine. Nous avons supposé que l'indexation des tranches d'imposition du revenu des particuliers aux États-Unis serait partielle, s'établissant à 2 points de pourcentage en dessous du taux d'inflation à compter de 1985. De même, nous avons supposé qu'on décréterait une surtaxe de 20 milliards de dollars sur le revenu des particuliers et une autre de 10 milliards de dollars sur le revenu des sociétés à compter de 1986. Enfin, nous avons aussi prévu qu'au cours de la deuxième moitié de la décennie, d'autres mesures visant à ralentir la croissance du budget relié à la défense seront adoptées.

Ces dispositions qui viendront s'ajouter au premier ensemble de mesures visant à réduire le déficit en 1985 et 1986 déclencheront vraisemblablement un ralentissement conjoncturel en 1986. En outre, malgré le train de mesures de 1986 et des augmentations d'impôt ou des compressions budgétaires supplémentaires, le déficit fédéral aux États-Unis devrait continuer de fluctuer entre 170 et 230 milliards de dollars pour la majeure partie de la décennie. Le service de la dette exercera d'autres pressions à la hausse sur le déficit en raison d'une augmentation de l'encours de la dette elle-même et de la persistance de taux d'intérêt élevés. Un déficit aussi important constitue un problème sérieux. Toutefois, à compter de 1986, le déficit américain en pourcentage de la DNB devrait diminuer, ce qui signifie que son financement absorbera une proportion plus faible de l'épargne disponible au pays et à l'étranger. Une réduction des besoins financiers du gouvernement pourrait diminuer la pression sur les taux d'intérêt et provoquer une baisse par rapport au sommet prévu pour 1986.

L'évolution des prix aux États-Unis a été et continuera d'être favorable. La baisse du taux d'inflation – mesuré par l'indice des prix à la consommation – de 10,4 % en 1981 à 3 % en 1983 a constitué un élément important de la reprise aux États-Unis. Pour le reste de 1984, les pressions sur les prix seront modérées, en partie grâce à des augmentations modestes des prix du pétrole et en partie grâce à une bonne performance sur le plan de la productivité. En 1985, l'entrée en vigueur de nouvelles mesures législatives concernant le gaz naturel (Natural Gas Policy Act) pourrait créer certaines pressions sur les prix de l'énergie, puisque cette loi entraînera la déréglementation d'une bonne partie de la production de gaz naturel. Le fléchissement général de l'activité économique en 1986 et le ralentissement temporaire de la production manufacturière qui va s'ensuivre pourraient provoquer certains rajustements au niveau de la productivité cette année-là. En outre, une amélioration de la rentabilité des entreprises et une baisse des taux de chômage, qui s'accompagneront d'une plus grande sécurité d'emploi et de pressions à la hausse sur les salaires, pourraient pousser les taux d'inflation à près de 6 % au cours de la période 1988-1990. Un meilleur rendement au chapitre de la productivité et une augmentation de l'investissement par travailleur pourraient permettre d'éviter l'apparition de ces pressions.

Le Canada devrait aussi pouvoir compter sur une reprise modérée de la croissance des économies de ses partenaires commerciaux en Europe et au Japon. La production industrielle de ces pays devrait progresser de 4,9 % en 1984 et enregistrer un taux de croissance moyen de 2,8 % pour le reste de la décennie. À l'intérieur de ce tableau d'ensemble, on prévoit que la performance va varier considérablement d'un pays à l'autre, la persistance de niveaux élevés de chômage suscitant de graves inquiétudes. Par exemple, l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest enregistreront une croissance plus forte que le Royaume-

Uni et la France, mais il sera difficile pour plusieurs pays de réduire leur niveau de chômage. Au Japon, où nous prévoyons que la production industrielle progressera de 3,4 % par année en moyenne entre 1985 et 1990, les résultats seront très inférieurs à ce qu'ils ont été dans les années antérieures.

Nous prévoyons une certaine reprise des cours des produits de base, notamment une légère augmentation du prix des céréales et des produits forestiers en termes réels. Le bien-fondé de telles hypothèses et de celles qui ont trait à la croissance future des échanges avec nos principaux partenaires commerciaux repose sur la notion voulant que la présente poussée protectionniste s'atténuera graduellement et n'affectera pas les grands courants actuels du commerce international.

En somme, un environnement marqué par des taux d'intérêt réels élevés, des déficits budgétaires importants et un endettement considérable de la part des pays du Tiers Monde laisse présager une période de croissance inégale. Un examen de la période couverte par nos projections à moyen terme montre que la croissance ralentira considérablement en 1986 et en 1990. Ces pauses dans la trajectoire de croissance découlent de l'influence exercée par les fluctuations du cycle économique que nous prévoyons d'ici la fin de la décennie. Le rythme de croissance prévu pour 1986 et 1990 pourra évidemment être accéléré ou ralenti par l'entrée en scène d'événements imprévus au pays ou à l'étranger, y compris de nouvelles interventions en matière de politiques. Pour ce qui est des autres années, la croissance se situera dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne.

La situation énergétique

Le Conseil met actuellement la dernière main à la rédaction d'un rapport détaillé et complet sur la situation énergétique au Canada. L'élaboration de notre scénario de référence pour le présent Exposé s'est toutefois fondée sur la politique énergétique présentement en vigueur.

À cause des surplus actuels de pétrole dans le monde, nous estimons que le prix international du brut chutera, en termes réels, en 1984, pour ensuite se stabiliser en 1985-1986. Dans les années 1987 à 1990, nous prévoyons des augmentations de l'ordre de 0,5 % par an, en termes réels, du prix international du pétrole. Il s'ensuit que le prix intérieur de l'« ancien » pétrole classique au point d'extraction se maintiendra à 29,75 $ can. le baril en 1984-1985, tel que convenu dans la modification qu'Ottawa et l'Alberta ont apportée en juin 1983 à l'entente sur les prix des ressources énergétiques. Il avait alors été convenu que le prix au point d'extraction de l'« ancien » pétrole classique demeurerait à 29,75 $ le baril jusqu'à ce que le prix international change suffisamment pour justifier un rajustement du prix au point d'extraction, sans toutefois dépasser la limite de 75 % du prix mondial à Montréal.

D'après nos projections, la progression du prix mondial sera suffisante pour permettre, d'ici 1986, une majoration du prix intérieur au point d'extraction (voir le tableau A-2). Ainsi, de 1986 à 1990, le prix intérieur au point d'extraction devrait augmenter d'environ 1,90 $ can. par an, tout en respectant la limite de 75 %. Par contre, le prix de référence du nouveau pétrole dans le scénario de référence a été établi à 100 % du prix international à Montréal, moins les frais de transport.

Le prix payé par le consommateur est présentement et va continuer d'être considérablement plus élevé que celui reçu par les producteurs au point d'extraction. De fait, nous prévoyons que, d'ici la fin de la décennie, le prix payé par les consommateurs sera à peu près identique au prix international à Montréal. Le prix au point d'extraction, sans les coûts de transport, continuera toutefois de différer du prix international à cause du prélèvement de participation canadienne de 1,15 $ le baril et du prélèvement d'indemnisation pétrolière qui sert à subventionner les prix du pétrole importé et du « nouveau » pétrole canadien. Nos hypothèses sur l'offre et la demande prévoient que la part du pétrole importé et du pétrole assujetti au « prix de référence du nouveau pétrole » dans la consommation totale de pétrole va augmenter. Quant à la consommation de pétrole, elle diminuera en pourcentage de la consommation totale d'énergie. Tant que la limite de 75 % du prix à Montréal restera en vigueur, on continuera de percevoir le prélèvement d'indemnisation pétrolière.

Nous prévoyons que les prix du gaz naturel au point d'extraction augmenteront aux taux convenus dans la nouvelle entente de juin 1983. Étant donné la faiblesse du cours mondial du pétrole brut, le prix du gaz naturel est maintenu à 65 % du prix de son équivalent énergétique en pétrole jusqu'à la fin de 1984, en reportant les augmentations de prix au point d'extraction et en suspendant la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz. Après 1984 et jusqu'à l'expiration de l'entente actuelle sur l'énergie en 1986, les augmentations convenues ne sont que partiellement mises en œuvre.

Étant donné qu'il est présentement assez difficile de prévoir les détails de toute entente qui pourrait intervenir après 1986, nous avons maintenu, comme dans le cas des prix du pétrole, les dispositions de l'entente existante pour la période allant de 1987 à 1990, en supposant une relation de 65 % entre les prix du gaz naturel et ceux du pétrole. En outre, nos

hypothèses sur le prix intérieur du gaz naturel supposent que les consommateurs acquitteront le prélèvement de participation canadienne de 14 cents le gigajoule[1].

Notre scénario de référence intègre également des hypothèses quant à l'offre et à la demande de pétrole et de gaz[2]. On prévoit que la production de pétrole classique diminuera graduellement, même en tenant compte de la capacité présentement inutilisée. La baisse des approvisionnements en pétrole classique sera compensée par plusieurs nouvelles sources de production. L'expansion des installations de Syncrude devrait augmenter la capacité de production en 1987, tandis que des techniques plus avancées de récupération accroîtront la capacité de production à partir des gisements de pétrole classique ancien. Nous avons également supposé la mise sur pied d'une autre usine de traitement des sables bitumineux (Canstar), qui n'entrera cependant pas en exploitation avant le début des années 90. Ces nouveaux approvisionnements ne seront donc pas disponibles au cours de la période de projection couverte par notre scénario de référence. Néanmoins, l'investissement supplémentaire requis aura des incidences sur le niveau général d'activité économique vers la fin des années 80.

Grâce à l'important programme d'encouragements déjà en place, nous prévoyons également que la production de pétrole classique en provenance des réserves traditionnelles augmentera. Hibernia devrait commencer à produire en 1988, sous réserve que le conflit actuel qui oppose le gouvernement fédéral à Terre-Neuve soit résolu d'ici là. L'apport des autres régions frontalières devrait demeurer marginal puisque leur production ne débutera qu'après la fin de la décennie.

Nous prévoyons que la demande totale de pétrole brut canadien ne diminuera que marginalement au cours de la période de projection. Ce seront d'autres formes d'énergie, en particulier le gaz naturel, qui permettront de satisfaire à l'ensemble des besoins intérieurs en énergie. La demande de gaz naturel devrait progresser d'environ 3 % par an, les besoins des consommateurs augmentant à un rythme légèrement plus élevé.

Une comparaison entre le profil de la demande et celui de l'offre suggère que les importations de pétrole augmenteront par rapport à leurs faibles niveaux actuels, pour retomber ensuite à près de zéro au milieu des années 90 avec l'apparition de nouveaux approvisionnements en pétrole canadien. Les exportations diminueront graduellement d'ici la fin de la décennie. On prévoit que les exportations de gaz naturel atteindront les volumes autorisés à un moment ou à un autre entre 1986 et 1988. Nous supposons que les exportations vers le Japon commenceront en 1988 et augmenteront de 50 pétajoules par an jusqu'en 1990.

Nos hypothèses concernant les investissements énergétiques comprennent des déboursés se rattachant spécifiquement à la participation fédérale et albertaine aux programmes d'encouragements pétroliers institués par le Programme énergétique national et modifiés en juin 1983 (voir le tableau A-3). Des dépenses supplémentaires liées aux programmes du gouvernement fédéral pour encourager le remplacement du pétrole et accroître l'utilisation d'autres sources d'énergie, comme le gaz naturel, sont également prises en considération dans nos hypothèses. Compte tenu de la nécessité d'étendre le réseau de distribution d'électricité après la période de faible activité que nous venons de traverser, nous avons prévu une croissance réelle de l'investissement des services d'utilité publique d'environ 2 % par an.

En plus de la mise en valeur des sables bitumineux, nous avons prévu le parachèvement du gazoduc de la route de l'Alaska. Nous prévoyons que la construction commencera en 1986 et atteindra son apogée en 1987 et 1988. Une conversion plus rapide à des sources d'énergie autres que le pétrole, comme le gaz naturel, sera facilitée par le prolongement du gazoduc Québec-Maritimes vers Québec et les Maritimes. Avec l'intensification de la prospection au large de la côte Est, des dépenses considérables seront nécessaires pour aménager l'infrastructure indispensable au transport du gaz vers les marchés de consommation. Nos hypothèses comprennent également des dépenses de prospection et de mise en valeur dans la mer de Beaufort et le delta du Mackenzie, au large de la côte Est et dans les régions traditionnelles où se trouvent de nouvelles sources de pétrole classique.

Les politiques budgétaire et monétaire

Le scénario de référence ne prévoit pas à l'heure actuelle de nouvelles taxes, ni de nouvelles dépenses, ni de changement de cap important pour la politique monétaire. Nous nous en sommes plutôt remis aux mesures existantes exposées dans les budgets et les accords énergétiques antérieurs. Nous avons tenu compte des augmentations, prévues pour la fin de 1984, de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants et des changements graduels à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers échelonnés entre 1984 et 1986 (voir le tableau A-4). Ces deux changements font partie de la taxe spéciale de relance annoncée dans le budget fédéral d'avril 1983. Nous avons également tenu compte des mesures contenues dans les récents budgets provinciaux.

Nous prévoyons que le plafond imposé à l'indexation par le gouvernement fédéral sera supprimé à la fin de 1984; mais, comme l'inflation devrait être inférieure à 5 %, l'expiration du programme fédéral des 6 et 5 % ne devrait pas créer de nouvelles tensions. Nous avons limité à 5 % le taux de croissance de la rémunération du secteur public pour les années 1985 à 1990. Nous avons également prévu diverses restrictions sur les achats de biens et de services des gouvernements, à tous les niveaux. Par exemple, au niveau fédéral, nous avons supposé que l'augmentation annuelle des achats de biens et services serait de 1 % en moyenne au cours de la période. Les dépenses des gouvernements provinciaux au titre des biens et services ont été limitées à un taux de croissance annuel de 1,7 % au cours de la période allant de 1985 à 1990. Les achats des administrations municipales et locales, de leur côté, ne devraient pas croître de plus de 0,4 % par an. Et la croissance de l'ensemble des dépenses pour la rémunération du personnel aux niveaux primaire et secondaire diminue de 1 % par an en termes réels.

Tous ces éléments n'entraînent qu'une légère réduction du déficit fédéral en pourcentage de la DNB. Évidemment, les choses pourraient se passer autrement : les budgets futurs pourraient prévoir de nouvelles mesures fiscales pour s'attaquer au problème du déficit ou encore, des événements imprévus dans le monde pourraient amener des changements sur les marchés financiers internationaux. Ainsi, en supposant que les dispositions budgétaires actuelles seront maintenues, la politique monétaire aura donc un rôle plus grand à jouer à moyen terme qu'il n'en aurait été autrement.

Pour les fins de la discussion, nous prévoyons que la Banque du Canada continuera de tenter de contenir de nouvelles augmentations des taux d'intérêt réels au Canada. Nous n'ignorons pas non plus que la Banque du Canada doit fonctionner dans le cadre du marché nord-américain du crédit et qu'elle doit aussi assurer le maintien de conditions ordonnées sur le marché du dollar canadien et du crédit. Mais, comme les avoirs financiers canadiens et américains sont facilement interchangeables et que les capitaux sont très mobiles entre les deux pays, il se peut que la Banque ne dispose pas d'une marge de manœuvre très grande pour élaborer une politique intérieure autonome dans le cadre actuel. Ces préoccupations pourront l'obliger, dans la perspective d'importants déficits des deux côtés de la frontière, à effectuer des choix que certains pourront juger moins attrayants. Il pourrait s'ensuivre une remontée graduelle des taux d'intérêt nominaux par suite d'un resserrement du crédit aux États-Unis, les taux atteignant un sommet en 1985-1986 pour redescendre par la suite.

Les sources d'incertitude

Certes, la performance future de l'économie canadienne pourrait être quelque peu différente de celle qui se dégage des projections du scénario de référence. En effet, il existe, à n'en pas douter, plusieurs sources d'incertitude.

L'orientation que l'on pourrait donner aux politiques aux États-Unis constitue un important élément d'incertitude sur lequel le Canada n'exerce aucun contrôle. On continue de débattre de quelle façon, de combien et à quel rythme le déficit fédéral américain pourrait être réduit. L'Administration du président Reagan a été soumise à des pressions considérables lors des réunions ministérielles de l'OCDE et au Sommet économique de Londres en juin 1984, pour qu'elle réduise son déficit et abaisse les taux d'intérêt. Plus récemment, le Canada a soutenu, de concert avec d'autres pays, que l'Administration américaine devrait modifier l'orientation de ses politiques actuelles, en assouplissant la politique monétaire et en resserrant la politique budgétaire. De nombreux pays de l'OCDE soutiennent qu'un tel changement de cap aiderait non seulement les États-Unis à soutenir la reprise en cours, mais contribuerait en outre à maintenir un climat plus sain dans les délicates négociations sur l'endettement des pays du Tiers Monde. Cela avantagerait aussi le Canada en facilitant une réorientation de ses propres politiques.

Les événements pourraient donc prendre une tournure plus favorable. Les États-Unis pourraient adopter d'autres mesures budgétaires qui pourraient entraîner une réduction des taux d'intérêt de 2 à 3 points de pourcentage. Cela écarterait toute pression à la hausse sur les taux d'intérêt américains en 1985 et 1986. Bien que la pause cyclique prévue aux États-Unis pour 1986 subsisterait, la sévérité de la correction marquant la fin de la période d'expansion ne serait pas aggravée par un resserrement du crédit. Le Canada en retirerait bien sûr des avantages puisque la pause que connaîtra sa croissance sera intimement liée à la performance de l'économie américaine.

Par ailleurs, la situation actuelle pourrait se détériorer de façon beaucoup plus marquée que ne le prévoit le scénario de référence si on effectuait de mauvais choix. Il y a certes peu de chances que les conditions du crédit reviennent à ce qu'elles étaient en 1980 et en 1981, alors que les taux d'intérêt avaient grimpé jusqu'à près de 20 % au Canada. Mais, si le premier ensemble de mesures visant à réduire le déficit de 160 milliards de dollars aux États-Unis ne produisait pas les effets escomptés ou que les mesures budgétaires supplémentaires attendues pour 1985 et 1986 (indexation partielle des tranches

d'imposition du revenu des particuliers, accompagnée d'une surtaxe sur le revenu des particuliers et des sociétés) ne se matérialisaient pas, les taux d'intérêt américains pourraient atteindre près de 15 % à la fin de 1985 et au début de 1986. Dans ce cas, le déficit fédéral américain dépasserait largement les 200 milliards de dollars. En plus de la correction cyclique que nous prévoyons déjà pour 1986, cela pourrait paralyser l'économie américaine et plonger l'Amérique du Nord dans sa troisième récession en six ans. Pour les Canadiens, ce serait un dur coup car, même si leur économie est en expansion, le secteur vital de l'investissement n'a pas encore connu une remontée vigoureuse. Un autre resserrement du crédit à la fin de 1985 et au début de 1986 pourrait facilement précipiter le Canada dans une autre récession puisque, les capitaux étant extrêmement mobiles d'un pays à l'autre, il est difficile d'isoler le Canada de l'influence exercée par les conditions prévalant sur les marchés financiers aux États-Unis.

Les projections du scénario de référence indiquent qu'à court terme, les dépenses d'investissement demeureront faibles. À moyen terme, les résultats sont également beaucoup moins spectaculaires que ceux observés au cours des années 60 ou 70. Ce qui va se passer effectivement pourrait être mieux ou pire que ce que nous prévoyons. En effet, les options budgétaires qu'on retiendra aux États-Unis et au Canada, y compris leur incidence sur la politique monétaire, auront des répercussions sur ces résultats.

L'insuffisance des investissements privés au Canada s'avère un problème, même si l'on fait abstraction des effets exercés par les taux d'intérêt réels élevés à l'étranger. Les dirigeants des industries de ressources et des compagnies d'électricité hésitent, pour diverses raisons, à réaliser des projets d'investissement pour augmenter leur capacité. Parmi les éléments qui ont entraîné une détérioration du climat d'investissement dans ces secteurs, mentionnons les faibles niveaux actuels d'utilisation de la capacité de production, les coûts de financement élevés, les conditions défavorables de la demande sur les marchés mondiaux des matières premières et la faiblesse des prix internationaux du pétrole. Sur une note plus optimiste, le rétablissement de la situation financière des entreprises, quoique non encore complété, est bien amorcé et il fait peu de doute que de nombreux projets de taille moyenne seraient mis en chantier si les conditions prévalant sur le marché y étaient favorables.

Le taux d'épargne personnelle constitue un autre élément clé de notre scénario qui pourrait évoluer différemment. Le second choc pétrolier et le resserrement conjoncturel qui s'en est suivi ont entraîné une augmentation importante du taux d'épargne personnelle. De 1974 à 1978, l'épargne personnelle au Canada s'est maintenue à environ 10 %, en moyenne, du revenu personnel disponible. Avant cette période, le taux d'épargne fluctuait autour de 6 %. En 1983, les consommateurs ont épargné 13,3 % de leur revenu après impôt, soit une augmentation appréciable par rapport au niveau observé au début ou au milieu des années 70.

Outre les encouragements fiscaux offerts au milieu des années 70, de nombreux facteurs expliquent le niveau élevé des taux d'épargne. Les trois éléments les plus fréquemment invoqués ont trait à l'incertitude, à l'inflation et aux taux d'intérêt réels élevés.

En premier lieu, on soutient que l'incertitude a incité les Canadiens à épargner une proportion plus élevée de leur revenu après impôt au pire de la récession de 1981-1982. En effet, le taux d'épargne a atteint 15,2 % en 1982, soit 5 points de pourcentage de plus qu'avant la récession et plus du double du taux enregistré au début des années 70.

En second lieu, on affirme que des taux d'épargne élevés constituent une réponse à des taux d'inflation élevés et, en particulier, à des taux élevés d'inflation anticipée. Selon cette thèse, une partie des intérêts gagnés sur des avoirs, comme les sommes investies dans des obligations ou l'argent déposé dans un compte d'épargne, est considérée comme une compensation versée au propriétaire de cet avoir pour l'érosion prévue de sa valeur réelle attribuable à l'inflation. Dans un tel cas, il est alors tout naturel d'épargner au moins cette partie du rendement nominal sur l'avoir. C'est d'ailleurs pourquoi on lui a donné le nom de « prime d'inflation ». Par conséquent, toutes autres choses étant égales par ailleurs, différentes projections quant aux taux d'inflation peuvent donner lieu à différents taux d'épargne. Par contre, le recul de l'inflation entraînera une diminution du taux d'épargne.

Le troisième facteur invoqué pour expliquer le niveau élevé des taux d'épargne repose sur un argument plus classique : les taux d'épargne évoluent en fonction des taux de rendement réels. Comme les taux d'intérêt réels depuis 1979 ont été plus élevés qu'à n'importe quel moment depuis la Crise des années 30, ceux-ci ont donc exercé des pressions à la hausse sur le taux d'épargne, indépendamment des autres facteurs.

Quels que soient les facteurs responsables de la hausse des taux d'épargne personnelle, un niveau élevé d'épargne a pour effet immédiat de ralentir les dépenses de consommation. Il est difficile de prévoir l'évolution que suivra le taux d'épargne dans les années à venir.

L'existence d'une période de faible croissance en 1986 représente un autre élément d'incertitude dans nos perspectives à moyen terme. Depuis 1973, l'Amérique du Nord est passée par trois cycles économiques : de 1973 à 1976, de 1979 à 1980 et de 1981 à 1982. Ces cycles ont été fortement influencés par les augmentations des prix du pétrole et la montée des taux d'intérêt. En bâtissant un scénario pour le moyen terme, il eut été irréaliste de ne pas envisager au moins une autre correction cyclique d'ici la fin de la décennie. En fait, il est utile de considérer un intervalle à l'intérieur duquel les projections de notre scénario de référence peuvent varier en fonction de divers éléments comme l'état du cycle, les mesures adoptées au pays au niveau des politiques, la direction que nos partenaires commerciaux suivront le plus vraisemblablement, y compris leurs propres politiques. Nous avons retenu trois éléments d'incertitude : les perspectives économiques aux États-Unis et outre-mer, l'évolution des investissements et le comportement de l'épargne. Ces éléments ont été regroupés sous deux scénarios, l'un optimiste et l'autre pessimiste, pour déterminer les deux extrêmes de la fourchette à l'intérieur de laquelle, pensons-nous, les événements sont susceptibles de s'inscrire.

La fourchette des projections

Il existe des différences marquées entre le scénario optimiste et le scénario pessimiste. Mais aucune modification de la politique budgétaire intérieure n'a été apportée aux fins de l'élaboration de l'un ou l'autre des scénarios. De plus, tout changement par rapport au scénario de référence dans les conditions de crédit au Canada est imputable à des changements dans les conditions du marché du crédit aux États-Unis.

Le scénario optimiste se différencie du scénario de référence par des taux d'intérêt moins élevés aux États-Unis, un taux d'épargne plus faible au Canada et un rapport plus élevé entre l'investissement et la DNB. Le relâchement des conditions de crédit découle d'interventions plus énergiques en vue de réduire le déficit aux États-Unis. L'assouplissement de la politique monétaire américaine profite au Canada du fait que les conditions de crédit y sont meilleures.

Le scénario pessimiste se caractérise par un resserrement des conditions de crédit sur les marchés financiers nord-américains, attribuable à l'absence de mesures énergiques en vue de réduire le déficit américain. En particulier, le scénario pessimiste suppose que l'indexation partielle des tranches d'imposition aux États-Unis, la surtaxe sur le revenu (des particuliers ou des sociétés) et l'ensemble de mesures visant à réduire le déficit de 160 milliards de dollars ne seront pas appliqués. Dans le scénario pessimiste, les taux d'intérêt américains atteignent un sommet de près de 15 %. Le scénario pessimiste se différencie encore du scénario de référence par un taux d'épargne personnelle plus élevé et un rapport plus faible entre l'investissement et la DNB.

Le tableau 1-2 résume certaines des différences postulées dans ces trois secteurs clés. Par exemple, les scénarios de rechange prévoient une variation dans un sens ou dans l'autre, par rapport aux niveaux observés dans le scénario de référence, d'un peu plus de 2 points de pourcentage en ce qui concerne l'épargne personnelle et d'un peu moins de 1,5 point de pourcentage pour ce qui est de l'investissement. Dans le scénario optimiste, le taux d'épargne revient à un niveau voisin de la moyenne qui prévalait au début des années 70, soit environ 6,5 % du revenu disponible. Dans le scénario pessimiste, le taux d'épargne personnelle demeure aux environs de 10,5 % à moyen terme (voir aussi le graphique 1-1).

L'investissement réel en pourcentage de la DNB se situe actuellement à un peu moins de 20 %. En 1981, il atteignait un sommet cyclique d'environ 24 % de la DNB. Au cours de la période 1981-1984, ce ratio n'a cessé de reculer. Le scénario optimiste indique un retour à une performance moyenne pour les trois prochaines années. Le ratio progresse lentement pour atteindre un niveau variant entre 22,0 et 22,5 % de la DNB vers la fin de la décennie. Cette fourchette étroite se situe dans la moyenne observée pour les années 1960 à 1980. Le scénario pessimiste montre une très faible activité du côté de l'investissement. Le rapport entre l'investissement et la DNB demeure en deçà de 20 % jusqu'à la fin de la décennie. Si on le compare au scénario pessimiste, le scénario de référence fait état d'une amélioration, mais il n'en suggère pas moins une performance inférieure à la moyenne pour ce qui est de l'investissement.

Il s'agit là, évidemment, de l'un des aspects inquiétants des perspectives économiques à moyen terme. Il appert aussi que même le scénario le plus optimiste ne prévoit pas l'avènement d'une phase d'expansion rapide au cours de laquelle l'investissement rebondirait. Si cette phase se matérialisait, elle soulagerait le Canada d'un grand nombre des problèmes économiques qui l'accablent présentement. En particulier, une expansion de l'activité économique, qui contribuerait à renforcer l'assiette fiscale, et la présence de conditions de crédit plus favorables pourraient aider à réduire le déficit en diminuant les coûts d'emprunt et en augmentant les recettes fiscales, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les impôts ou de réduire les dépenses.

Tableau 1-2

Variables clés de trois scénarios conjoncturels[1], 1985-1990

En pourcentage

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Taux d'épargne personnelle						
Scénario de référence	10,4	9,0	8,6	8,5	8,4	8,5
Scénario optimiste	8,7	6,9	6,5	6,3	6,0	6,1
Scénario pessimiste	12,2	11,2	10,8	10,5	10,4	10,6
Investissement réel (en pourcentage de la DNB)						
Scénario de référence	19,4	20,3	20,9	20,9	20,9	21,4
Scénario optimiste	19,7	20,9	22,0	22,1	22,0	22,5
Scénario pessimiste	19,1	19,3	19,4	19,4	19,5	20,0
Taux d'intérêt à court terme						
Scénario de référence	13,2	12,5	9,5	10,1	11,5	12,0
Scénario optimiste	12,3	11,1	8,2	8,4	8,3	8,4
Scénario pessimiste	14,5	15,1	11,9	12,1	13,2	14,7
Taux d'intérêt à court terme aux États-Unis						
Scénario de référence	12,5	12,2	8,9	9,9	11,7	12,2
Scénario optimiste	11,5	10,7	7,6	8,1	8,2	8,5
Scénario pessimiste	14,0	15,2	11,4	11,8	13,1	14,7
Déficit fédéral aux États-Unis (en pourcentage de la DNB)						
Scénario de référence	-4,9	-5,5	-4,7	-4,0	-3,9	-4,4
Scénario optimiste	-5,1	-5,1	-4,6	-3,6	-3,3	-3,4
Scénario pessimiste	-4,7	-5,8	-5,0	-4,6	-4,6	-5,2

1 Les hypothèses optimistes comprennent une croissance plus élevée aux États-Unis et outre-mer, une hausse plus rapide de l'investissement et un taux d'épargne plus faible. Les hypothèses pessimistes incluent une croissance moins élevée aux États-Unis et outre-mer, une hausse moins rapide de l'investissement et un taux d'épargne plus élevé.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Une amélioration des conditions de crédit pourrait contribuer à créer un climat plus favorable à l'investissement. Si, par suite de l'attitude adoptée par le gouvernement américain à l'endroit du déficit budgétaire, les taux d'intérêt aux États-Unis varient de l'ordre de 1,5 à 3,0 points de pourcentage par rapport aux niveaux du scénario de référence (et que la Banque du Canada emboîte le pas), il en résulte alors un écart de plus de 4 points de pourcentage entre les taux d'intérêt du scénario optimiste et ceux du scénario pessimiste au Canada. En fait, nous obtenons ainsi deux cas extrêmes. Le scénario pessimiste illustre une reprise, mais à un degré moindre, de l'expérience de 1980-1982, alors que les taux d'intérêt avaient atteint presque les 20 %; dans ce cas-ci, les taux d'intérêt frôlent les 15 % en 1985-1986. Le scénario optimiste fait état d'un léger mouvement à la hausse des taux d'intérêt, suivi, à compter de 1985-1986, d'une tendance à la baisse qui se poursuit jusqu'à la fin de la décennie.

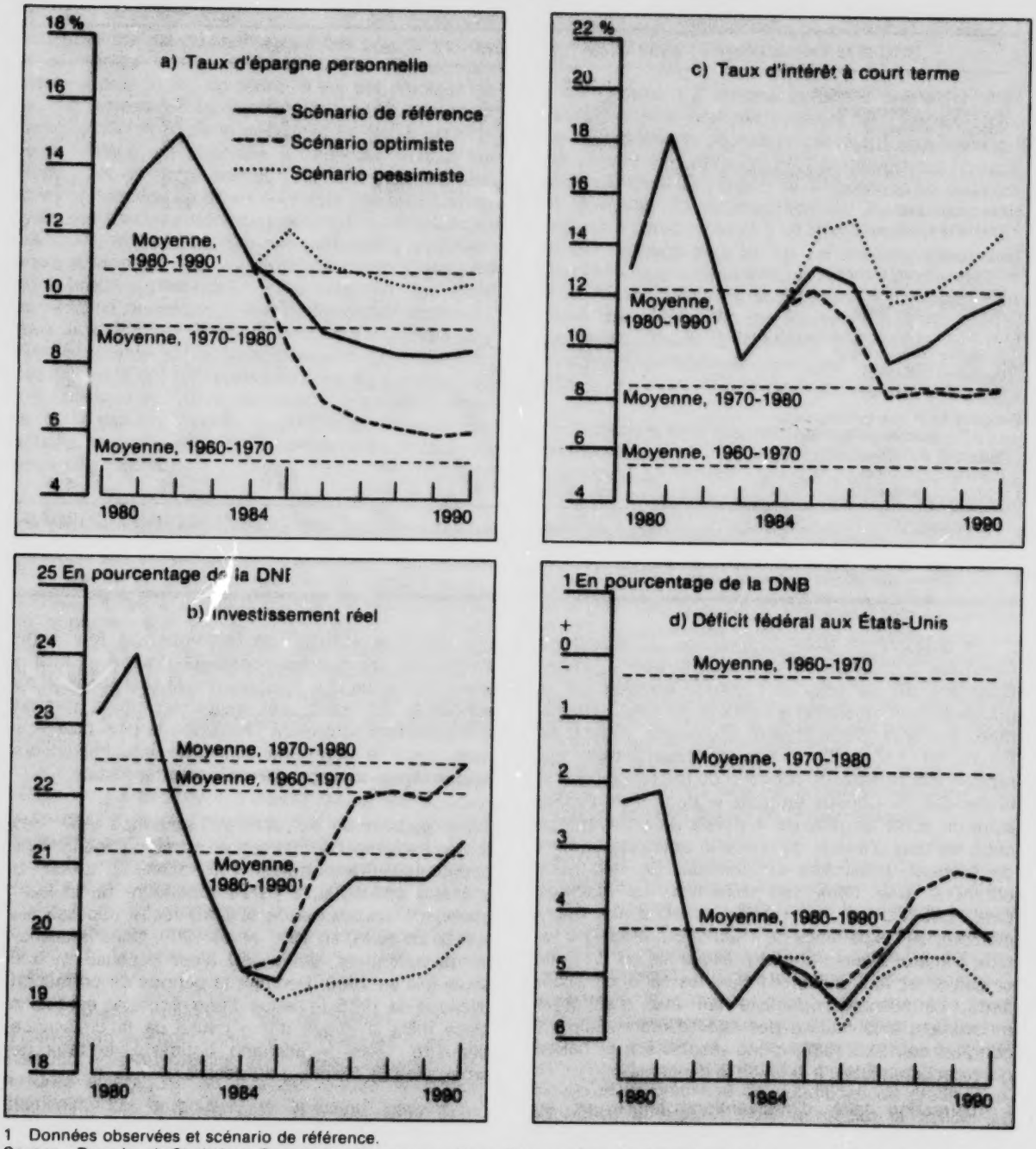
Abstraction faite d'interventions imprévues au niveau des politiques, ces trois variables importantes – épargne, investissement et conditions de crédit – pourraient mener à des résultats différents de ceux que décrit le scénario de référence. La fourchette définie par ces diverses possibilités fournit un instrument analytique plus puissant que le seul scénario de référence. En effet, cet instrument nous permet d'évaluer non seulement l'évolution la plus probable mais aussi le degré de sensibilité des indicateurs économiques aux changements de situation.

Le graphique 1-2 illustre l'incidence que ces facteurs exercent sur un certain nombre d'indicateurs économiques importants. Par exemple, selon le scénario optimiste, la partie supérieure de la fourchette de croissance de la DNB réelle dépasse les 3,3 % en 1985, en 1987 et en 1988. Dans le scénario de référence, ce niveau n'est dépassé qu'une seule fois en 1988. Pendant la période de correction cyclique de 1986, le risque d'une récession est moins élevé mais le risque d'une pause de la croissance demeure. Dans le scénario optimiste, le taux de croissance se maintient au-dessus de 2 %.

En l'absence de chocs importants au niveau des prix, la fourchette de variation de l'inflation par rapport au scénario de référence s'élargit à la fin de

Graphique 1-1

Variables clés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1980-1990

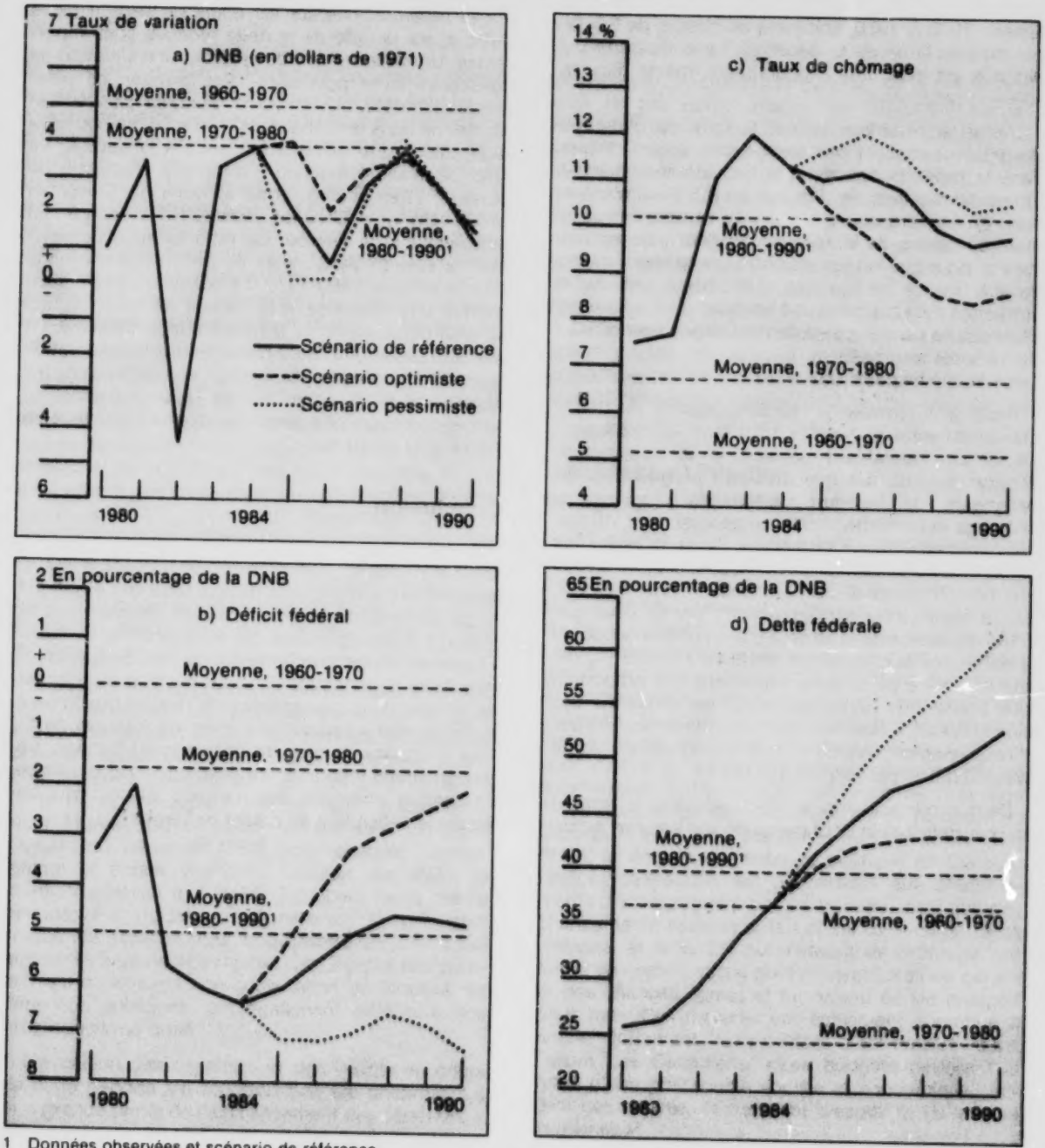


1 Données observées et scénario de référence.

SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0; voir le tableau 1-2.

Graphique 1-2

Indicateurs choisis tirés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1980-1990



1 Données observées et scénario de référence.

SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0; voir le tableau A-5.

la période, pour atteindre 2,5 points de pourcentage. Dans tous les cas, la tendance générale est à la baisse et, par suite d'une croissance plus rapide de la productivité et d'une réduction des coûts du crédit, le taux d'inflation se rapproche de la moyenne des années 1960 à 1970, soit juste au-dessus de 2,5 % par an vers la fin de la décennie. Le comportement des prix est donc très encourageant, même dans le scénario pessimiste.

L'écart à l'intérieur duquel le taux de chômage devrait évoluer n'est pas aussi encourageant. Même dans le scénario optimiste, le taux de chômage ne tombe jamais bien en dessous de 8,5 %. Il s'ensuit donc qu'il faudra que la croissance se situe sensiblement au-dessus de la normale pendant trois années sur six, pour que le taux de chômage tombe à moins de 8,5 %. La perspective d'au moins une autre correction cyclique, et peut-être deux, d'ici la fin de la décennie ne permet guère de douter qu'il sera difficile de réduire sensiblement le taux de chômage au Canada, même dans les meilleures circonstances.

Reste à déterminer la réaction possible du déficit gouvernemental à diverses situations économiques. Le déficit fédéral est sensible à la conjoncture économique, du fait que plusieurs programmes de paiements de transfert, notamment l'assurance-chômage et l'assiette fiscale, en général, sont influencés directement par la vigueur ou la faiblesse de l'activité dans le secteur privé. Récemment, le niveau des taux d'intérêt a commencé à exercer une incidence significative sur les déficits par le biais des coûts du service de la dette. Pour un niveau donné de la dette, une augmentation des taux d'intérêt signifie que le service de la dette absorbera une proportion plus élevée des dépenses. Ainsi, les variations des taux d'intérêt, l'évolution de l'épargne et les niveaux d'investissement exercent tous une incidence sur la taille du déficit par rapport à la DNB.

Dans notre scénario le plus optimiste, le rapport entre le déficit et la DNB passe de son sommet actuel de plus de 6 % à environ 2 %. Le scénario pessimiste laisse entrevoir une aggravation possible, alors que le déficit pourrait atteindre plus de 7 % de la DNB.

Les répercussions sur les coûts du service de la dette et sur la taille de la dette fédérale sont importantes. Un resserrement du crédit et une situation de croissance lente pourraient faire grimper les paiements d'intérêt à plus de 30 % des dépenses fédérales. Même dans le scénario de référence, ce pourcentage affiche une certaine tendance à la hausse. Le ratio de la dette fédérale (obligations d'épargne du Canada, titres à long terme et bons du Trésor en circulation) à la DNB se caractérise aussi par un mouvement à la hausse. Ce ratio se situe actuellement à environ 34 %, juste en deçà de la moyenne pour la période 1960-1970. Le scénario de référence indique une tendance à la hausse de ce ratio, qui pourrait dépasser 50 % d'ici la fin de la décennie. Le scénario pessimiste laisse présager une augmentation marquée et continue du rapport d'endettement, qui dépasserait 60 % de la DNB en 1990. Une conjoncture économique plus favorable pourrait stabiliser ce ratio à près de 40 %.

Conclusion

Trois problèmes principaux se dégagent de notre analyse : piètre performance de l'investissement, perspectives d'importants déficits fédéraux et persistance de taux de chômage élevés. Même dans le scénario le plus optimiste, ces trois variables évoluent à l'intérieur d'une fourchette qui n'a rien de spectaculaire. Mais la principale difficulté découle du fait que les interventions susceptibles de réduire rapidement le déficit sont incompatibles avec les mesures destinées à abaisser le taux de chômage au Canada. Le gouvernement fédéral devra donc agir avec prudence s'il compte introduire des mesures susceptibles de réduire le déficit tout en créant de l'emploi.

2 Le secteur gouvernemental dans l'économie

En septembre dernier, le Parlement canadien a connu la transformation la plus profonde de son histoire. À la suite de cette victoire, le nouveau gouvernement élu se retrouve avec tout un héritage de mesures législatives et de programmes gouvernementaux adoptés au fil des années en vue de contribuer à assurer le bien-être et la sécurité des Canadiens. Les représentants fédéraux partageront les préoccupations à cet égard avec leurs homologues aux paliers provincial et local, en conformité avec la répartition constitutionnelle des pouvoirs et les accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Traditionnellement, les gouvernements se sont vus confier la responsabilité de l'enseignement et des soins de santé – ce que les économistes appellent parfois des biens d'utilité publique – ainsi que de la défense et de la justice – des biens collectifs. Ils ont aussi adopté des mesures en vue d'assurer un revenu aux personnes âgées et aux nécessiteux afin que toute la population puisse bénéficier d'un niveau de vie minimum. De plus les Canadiens ont donné à leurs représentants élus le mandat de stabiliser l'économie, d'accroître les possibilités d'emploi et de maintenir à un niveau raisonnable les prix des biens et des services.

À mesure que les gouvernements se sont acquittés de ces fonctions, les dépenses publiques se sont accrues considérablement. La part de la dépense nationale brute (DNB) attribuable au secteur public s'élevait à plus de 46 % en 1983, comparativement à 27 % trente ans auparavant. En 1952, le gouvernement fédéral, les provinces et les administrations locales ont dépensé 438 $ pour chaque homme, femme et enfant vivant au Canada. En 1983, le montant s'élevait à 7 200 $. Au cours de la même période, les impôts, qui constituent la principale source de recettes des gouvernements, ont aussi augmenté à un rythme rapide[1]. Les déficits budgétaires, qui constituent une autre façon de financer les dépenses publiques, ont également enregistré une progression marquée.

L'évolution des dépenses et des impôts au cours de cette période n'a toutefois pas été uniforme. La plus grande partie de l'accroissement des dépenses a été enregistrée au niveau provincial, sous l'impulsion des paiements de transfert fédéraux. Cependant, les gouvernements provinciaux ont dû faire preuve de prudence au chapitre des déficits, ne serait-ce que pour ne pas compromettre leur crédibilité sur les marchés financiers au Canada et à l'étranger. À notre avis, toutefois, le gouvernement fédéral n'a pas affiché le même degré de prudence, non pas tant en raison de ses programmes de dépenses que par suite de ses choix de politiques qui ont empêché les recettes de croître au même rythme que les dépenses. La situation s'est trouvée aggravée par l'ampleur de la récession de 1981-1982, et il est évident que la taille de la dette fédérale, le coût du service de cette dette et les contraintes qu'elle exerce au niveau des autres grands programmes de dépenses se situent, immédiatement après la création d'emplois, parmi les préoccupations prioritaires qu'il faudra aborder au cours des années qui viennent.

Dépenses et impôts : un aperçu historique

Les années 50 et 60 furent des années au cours desquelles le mandat des gouvernements s'est élargi dans le contexte d'une économie en pleine expansion. Avec l'augmentation du revenu réel, la demande de biens collectifs et d'utilité publique s'est accrue; l'accroissement rapide du revenu réel s'est accompagné d'une hausse des recettes publiques permettant le financement des programmes nouvellement instaurés. Au cours de ces années, le gouvernement fédéral et les provinces ont conjugué leurs efforts pour mettre en place une infrastructure sociale et économique élaborée. Des programmes tels que l'assurance-hospitalisation, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (RPC et RRQ), le Régime d'assistance publique au Canada, l'assurance-maladie, les subventions aux établissements d'enseignement postsecondaire, ainsi que des changements majeurs à la Loi sur la sécurité de la vieillesse et à la Loi sur l'assurance-chômage ont formé un contrat social dont l'objectif était de garantir des chances égales et un niveau de vie adéquat pour tous. Ces mesures ont également contribué à ancrer fortement le principe d'universalité dans l'esprit des Canadiens. « Les budgets devinrent le reflet d'une philosophie sociale et économique. Au-delà des chiffres, ils traitaient d'espoir et de valeurs humaines »[2].

Les années 70 furent marquées par une croissance économique moins rapide, une accélération de

l'inflation et des changements d'ordre sociologique et démographique qui eurent pour effet d'accroître les dépenses publiques en dépit du fait que peu de nouveaux grands programmes furent mis en place. Alors que l'accroissement des dépenses gouvernementales au cours des années 60 a résulté de choix de politiques, ce sont principalement des facteurs socio-économiques qui expliquent la hausse des dépenses publiques observée durant les années 70. La hausse du taux de chômage fit grimper les dépenses dans le cadre des programmes sociaux existants. Les prestations d'assurance-chômage augmentèrent considérablement, de même que les sommes affectées à divers programmes d'emploi pour les jeunes et les moins jeunes.

L'inflation contribua aussi à faire monter les dépenses des gouvernements. Les pensions versées aux termes du RPC et du RRQ, les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales furent indexées, ce qui fit augmenter le coût de ces programmes. Les coûts de la prestation des services publics subirent également les effets de l'inflation (graphique 2-1). De fait, dans les 10 dernières années, le taux de croissance des dépenses publiques a été quatre fois plus élevé en termes nominaux qu'en termes réels, ce qui reflète en partie la hausse rapide des prix dans le secteur des services.

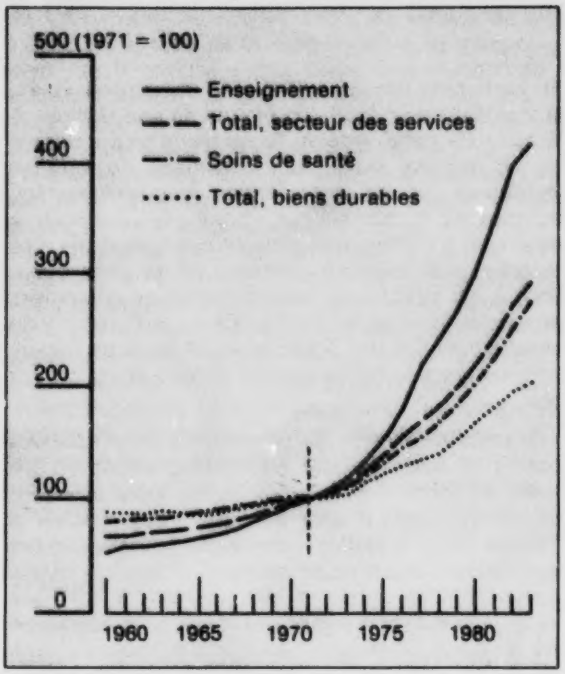
Les coûts des soins de santé, de l'enseignement et des services culturels se sont accrus sensiblement, situation partiellement attribuable à la difficulté de réaliser des économies d'échelle et d'accentuer la spécialisation dans le secteur des services. Il se peut que la hausse rapide du coût des soins de santé soit aussi imputable en partie à l'adoption des technologies de pointe dans ce secteur. Malgré les mesures prises pour freiner les dépenses, surtout dans le domaine de l'éducation et des services de santé, certains ont exprimé l'avis que « le laxisme dont a fait preuve l'administration publique dans la gestion de ses activités de production a bien pu être causé par l'absence de contraintes et de concurrence du marché »[3]. Une autre explication possible serait la faible productivité du secteur public qui « est plus axé sur la main-d'œuvre que le secteur privé et a moins d'occasions d'accroître sa productivité par des progrès techniques »[4].

D'autres facteurs d'ordre économique ont également joué. Le coût des subventions, telles que celles visant à maintenir le prix canadien du pétrole en deçà du niveau international afin d'atténuer l'impact des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, a contribué à accroître les dépenses du gouvernement fédéral. De plus, la demande de biens publics est encouragée par une certaine illusion fiscale qui masque le fait que cette demande occasionne des coûts véritables qui doivent être supportés par tous, généralement par le biais d'impôts plus élevés. Le fait que les gouvernements ne se préoccupent pas de faire ressortir cet aspect des programmes publics est assurément une des raisons pour lesquelles cette illusion se perpétue.

Parmi les facteurs non économiques, les tendances démographiques ont eu un effet sur l'évolution des dépenses publiques. Le vieillissement de la population a entraîné une hausse des déboursés au titre des pensions. L'urbanisation croissante a aussi ajouté aux dépenses des administrations publiques, des sommes de plus en plus importantes devant être consacrées à la sécurité et à la santé publique, aux transports, aux services d'hygiène et aux activités de loisir dans les villes. L'évolution de la structure des familles a imposé un fardeau supplémentaire aux administrations publiques. En effet, avec la diminution de l'importance accordée aux liens familiaux et le plus grand nombre de divorces, les dépenses au chapitre des programmes sociaux ont progressé

Graphique 2-1

Indice des prix implicites dans certains secteurs, Canada, 1960-1983



SOURCE Données de Statistique Canada.

rapidement afin de répondre aux besoins d'un nombre croissant de familles monoparentales n'ayant aucune autre forme de soutien.

Bon nombre des facteurs qui contribuèrent à l'augmentation des dépenses eurent également une incidence sur les recettes. Le ralentissement de la croissance économique, tout comme l'indexation des exemptions personnelles et des fourchettes d'imposition eurent pour effet de limiter la croissance de l'assiette fiscale. De fait, jusqu'à ce qu'on procède à l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'État a bénéficié d'un « dividende fiscal » car la hausse des revenus nominaux causée par l'inflation amenait automatiquement une progression des recettes fiscales. Ces recettes accrues furent utilisées pour financer l'expansion des programmes. L'indexation eut pour effet de réduire le flux de ces recettes supplémentaires, mais aucune correction correspondante ne fut apportée pour freiner la croissance des dépenses. C'est également dans les années 70 que l'on vit apparaître plusieurs nouvelles formes de dépenses fiscales, c'est-à-dire des exemptions spéciales visant à réduire la facture d'impôt de certains bénéficiaires. Elles eurent pour conséquence de ralentir encore plus le taux d'accroissement des recettes publiques.

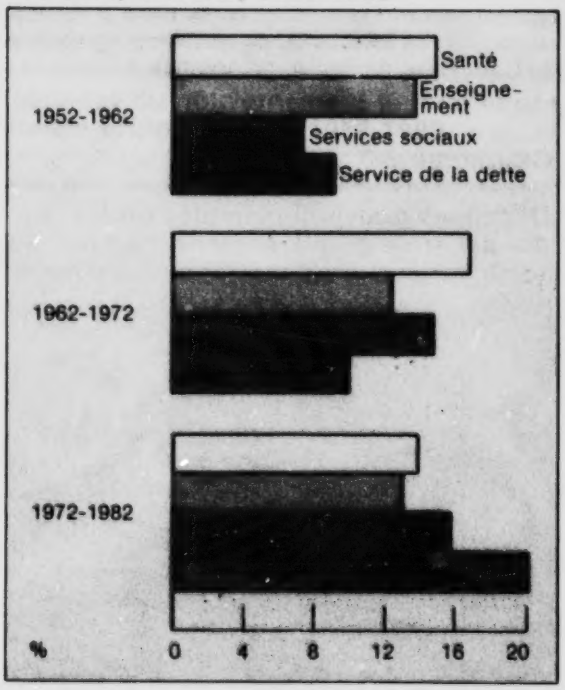
Il est évident que les pressions qui s'exerçaient au chapitre des dépenses, combinées à la faible croissance des recettes, allaient entraîner des difficultés financières. À cela est venue s'ajouter la piètre performance économique enregistrée à la fin des années 70, marquée par un piétinement de la croissance, une hausse du chômage et un taux d'inflation élevé. Les gouvernements – en particulier le gouvernement fédéral – se retrouvèrent dans une situation financière très contraignante. En raison de la situation économique défavorable et du chômage élevé, ceux-ci hésitèrent à combler leur manque de recettes. De surcroît, les conditions économiques provoquèrent simultanément une contraction de l'assiette fiscale et une escalade des dépenses, alors même que le service de la dette prenait une importance de plus en plus grande, non seulement en raison du niveau élevé d'endettement mais aussi de la montée des taux d'intérêt. La fin des années 70 et le début des années 80 ont été une période particulièrement difficile pour les administrations publiques qui désiraient remettre de l'ordre dans leurs finances.

La composition des dépenses publiques

Les choix de politiques et les facteurs économiques et sociaux évoqués précédemment ont aussi influé sur la façon dont les gouvernements ont dépensé leur argent (graphique 2-2). Au cours des 30 dernières années, la part des deniers publics affectée aux programmes de santé a presque triplé pour atteindre environ 12 %. Celle consacrée à l'enseignement a plus que doublé entre 1952 et 1968, mais elle a régressé quelque peu par la suite; ce poste représente actuellement environ 13 % des dépenses publiques. Enfin, les dépenses au titre des services sociaux sont passées d'environ 17 % à un écart variant entre 20 et 22 % du budget total au début des années 80. La part des dépenses consacrée à l'exploitation des richesses naturelles et au développement industriel n'a enregistré qu'une augmentation modeste, alors que celles au titre des transports et des communications ont régressé quelque peu; la diminution la plus importante est survenue dans le secteur de la défense nationale.

Graphique 2-2

Taux composés de croissance annuelle des dépenses consolidées des administrations publiques[1], certains secteurs, Canada, 1952-1982



1 Sur une base de gestion financière.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Entre 1952 et 1982, les dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement et aux services sociaux sont passées de 31 % à près de 47 % du total. En 1982, les administrations publiques au Canada ont dépensé près de 1 560 $ par habitant en services sociaux,

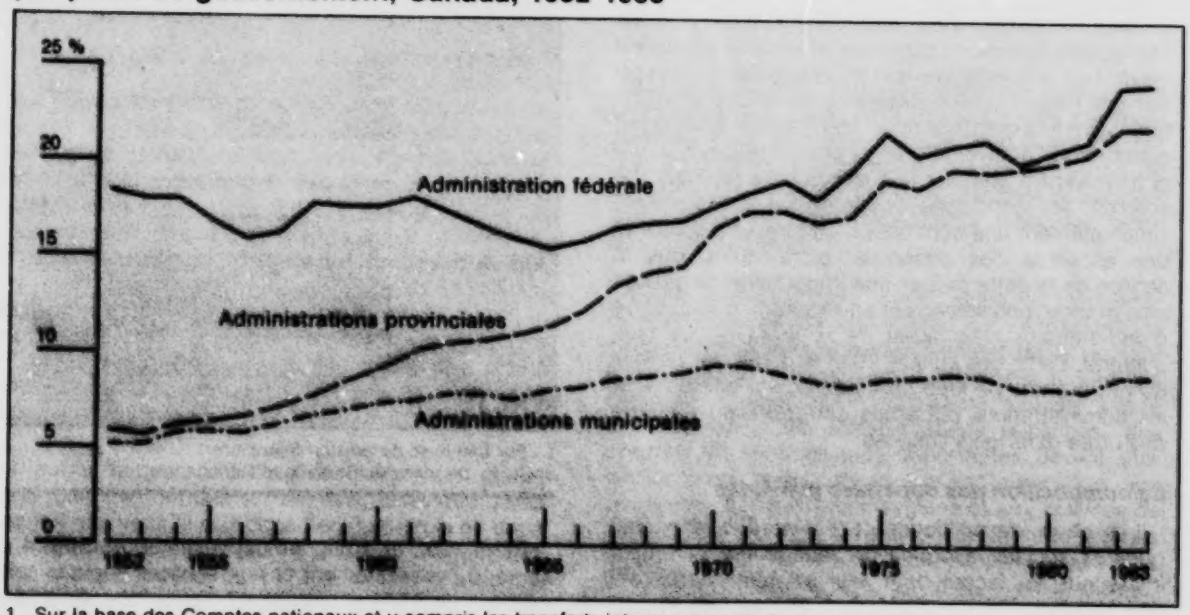
plus de 950 $ pour l'enseignement et près de 820 $ en services de santé. Les frais afférents au service de la dette publique s'élevaient cette année-là à environ 860 $ par habitant.

La plupart des secteurs qui ont enregistré une augmentation de leur part relative des dépenses publiques – l'enseignement, la santé et une bonne partie des services sociaux – relèvent de la compétence des provinces ou des municipalités. Il n'est donc pas surprenant de constater que le rapport entre les dépenses des provinces et la DNB ait progressé de façon soutenue et marquée au cours de la période 1952-1982 (graphique 2-3). La part relative des dépenses des administrations locales s'est accrue de 1952 jusqu'à 1970 pour se stabiliser par la suite; enfin, la part détenue par les dépenses fédérales a enregistré une modeste hausse dans les années 70 et au début des années 80.

Parallèlement à la montée en importance des dépenses des administrations provinciales, le rôle du gouvernement fédéral s'est modifié quelque peu, l'accent passant de l'acquisition de biens et services au transfert de revenus ou de ressources (graphique 2-4). Au palier provincial, on constate à la fois une augmentation des achats de biens et services et des transferts, mais à un rythme beaucoup plus rapide dans ce dernier cas. En 1983, les transferts intervenaient pour près de la moitié des dépenses consolidées des gouvernements. Les transferts, qui comprennent les déboursés au titre de la dette publique, furent en très grande partie responsables de la croissance rapide des dépenses publiques, notamment au cours des dernières années. En pourcentage de la DNB, les transferts ont plus que doublé entre 1952 et 1983, alors que les dépenses en biens et services n'ont augmenté que d'environ 45 % durant la même période. Entre 1972 et 1982, les transferts ont compté pour environ 80 % de la croissance des dépenses publiques. Les paiements de transfert ont continué d'augmenter en raison principalement des deux récessions que le pays a connues et de la hausse des frais afférents au service de la dette, alors que les restrictions budgétaires semblent avoir réussi à limiter la croissance des dépenses au chapitre des biens et services. Pour l'ensemble des niveaux de gouvernement, l'importance relative des dépenses consacrées à la formation de capital n'a cessé de décroître, passant d'environ 14 % au milieu des années 60 à moins de 7 % aujourd'hui; au cours de

Graphique 2-3

Dépenses gouvernementales brutes[1] en pourcentage de la dépense nationale brute, par palier de gouvernement, Canada, 1952-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux et y compris les transferts intergouvernementaux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

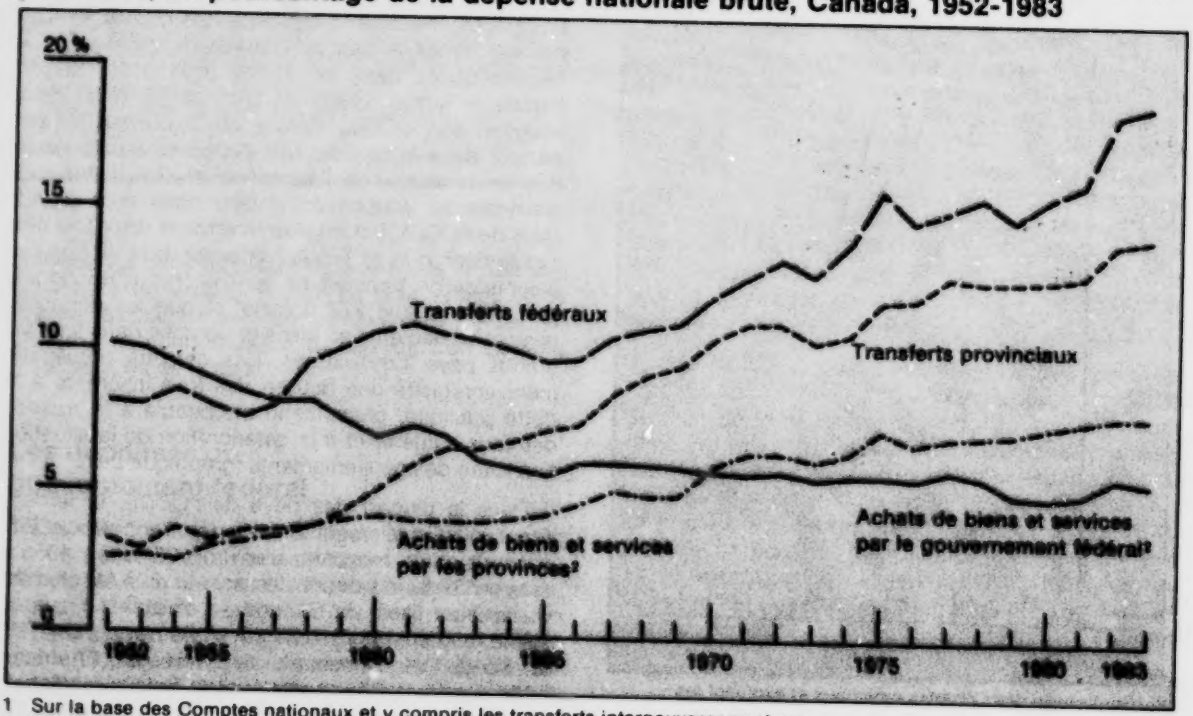
la même période, le recours à l'emprunt pour financer les activités gouvernementales a cependant continué de progresser (graphique 2-5).

Pour l'ensemble des trois paliers de gouvernement, les transferts aux particuliers interviennent pour plus de la moitié de tous les transferts, les frais inhérents au service de la dette venant au deuxième rang. Mais la progression a été plus rapide dans ce dernier cas. La troisième catégorie de transferts est constituée de divers programmes d'aide sous forme de contribution au capital et de subventions, la plupart destinés aux entreprises, mais les déboursés à ce titre sont beaucoup moins importants que pour les deux catégories précédentes. Il est possible de faire une ventilation plus détaillée des transferts aux particuliers. Les programmes sociaux, plus particulièrement les prestations d'assurance-chômage et les paiements au titre de la sécurité de la vieillesse, représentent la principale catégorie de transferts au niveau fédéral. Dans les provinces, c'est l'aide sociale qui vient au premier rang.

Les transferts entre paliers de gouvernement, qui s'annulent après consolidation des budgets aux divers niveaux, occupent une place importante, surtout au niveau fédéral. L'importance relative des transferts fédéraux aux provinces s'est accrue jusqu'à 1971, mais elle a diminué par la suite. Les transferts aux provinces constituent un facteur de première importance au chapitre de la situation financière du gouvernement fédéral. De fait, si aucun transfert n'avait été effectué aux provinces et que la structure des recettes était demeurée inchangée – deux hypothèses fort hardies – le budget fédéral aurait enregistré un excédent, important par moment, à chaque année jusqu'en 1982. Cette année-là, le déficit aurait été réduit d'environ 16 milliards de dollars, et ce sans tenir compte de la diminution des frais inhérents au service de la dette résultant d'un

Graphique 2-4

Paiements de transfert[1] et achats de biens et services du gouvernement fédéral et des provinces, en pourcentage de la dépense nationale brute, Canada, 1952-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux et y compris les transferts intergouvernementaux.
2 Y compris la formation de capital.
Source Données de Statistique Canada.

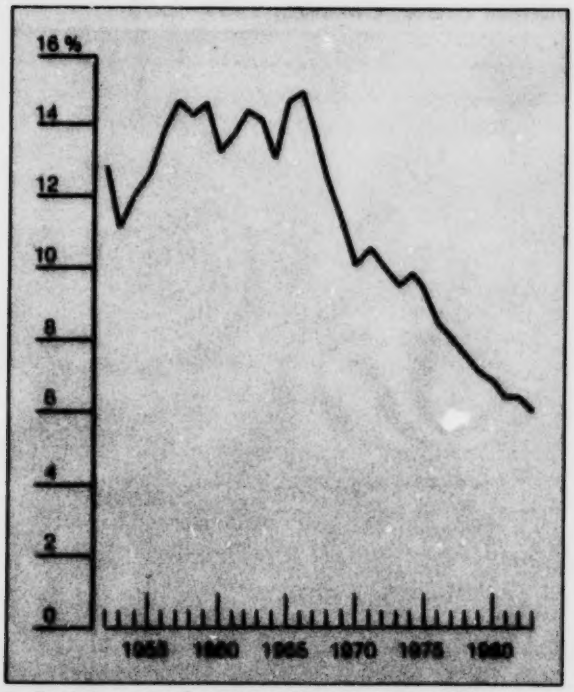
niveau moins élevé d'endettement. Il ressort donc de ces observations que la situation financière d'un niveau de gouvernement ne saurait être analysée sans prendre en considération les circonstances qui prévalent aux autres paliers. L'importance des transferts des provinces aux municipalités vient d'ailleurs ajouter du poids à cette affirmation.

Puisque les paiements de transfert représentent la moitié des dépenses publiques, il serait erroné de croire que près de la moitié des ressources du pays passe entre les mains des gouvernements en raison du fait que les dépenses de l'ensemble des administrations publiques correspondent à plus de 46 % de la DNB. Les transferts ne constituent rien de plus qu'un déplacement du revenu d'une unité de dépense (un particulier ou une entreprise) à une autre. C'est le secteur privé et non pas l'administration publique qui, au bout du compte, dépense les transferts reçus pour acquérir des biens et services. Certains font valoir que les transferts imposent indirectement des coûts réels à l'ensemble de l'économie du fait qu'ils prennent origine pour la plupart dans le système fiscal. Mais cela est vrai uniquement s'ils ne correspondent pas à la volonté de l'électorat[5].

Dans une large mesure, donc, la position réelle d'un niveau de gouvernement sur le plan fiscal reflète le cadre institutionnel dans lequel opère notre régime fédéral. En outre, toute analyse des facteurs qui influent sur la croissance des dépenses devrait être effectuée en fonction du palier de gouvernement qui contrôle les diverses catégories de dépenses considérées. Mais avant de procéder à une telle analyse, il convient de compléter l'aperçu historique par une brève comparaison à l'échelon international.

Graphique 2-5

Formation de capital en pourcentage des dépenses consolidées des administrations publiques[1], Canada, 1952-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux et excluant les transferts intergouvernementaux ainsi que les dépenses au titre du RPC et du RRQ.

SOURCE Données de Statistique Canada.

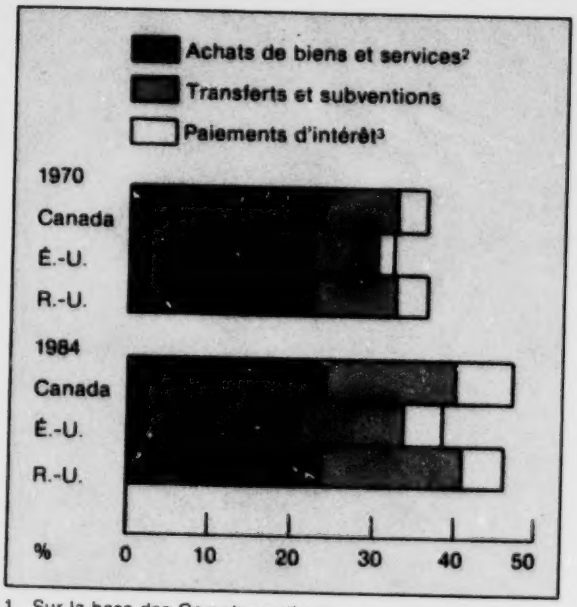
Comment le Canada se compare-t-il aux autres pays ?

La présence de l'État dans l'économie n'est pas un trait unique au Canada au sein du monde occidental. Au cours des 20 dernières années, tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont enregistré une hausse importante des dépenses publiques. Tout comme ce fut le cas au Canada, la croissance du secteur public dans les autres pays a été surtout imputable aux programmes sociaux, un reflet de la situation économique difficile qui a prévalu un peu partout dans le monde. Les dépenses publiques au titre de la santé, de l'éducation et des divers programmes de soutien du revenu dans sept grands pays de l'OCDE ont augmenté environ deux fois plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB). Les paiements de transfert se sont accrus à un rythme plus élevé que le PIB nominal et que les dépenses des gouvernements en biens et services dans tous les grands pays industrialisés. Ces derniers ont également enregistré une hausse des frais inhérents à la dette publique, phénomène attribuable à la montée des taux d'intérêt et à la détérioration de la situation financière des gouvernements (graphique 2-6).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le fardeau fiscal s'est également alourdi par rapport au PIB, passant d'une moyenne d'environ 25 % en 1955 à environ 37 % au début des années 80. Au chapitre du fardeau fiscal, le Canada se classait au quatorzième rang en 1982 sur 23 pays[6]. Par rapport au PIB, la Suède, le Danemark, la Norvège, l'Autriche, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Belgique affichent tous une fiscalité plus lourde que le Canada. Par contre, aux États-Unis et au Japon, la charge fiscale relative est moins importante. Dans l'optique des

Graphique 2-6

Certaines composantes des dépenses générales des gouvernements en pourcentage du produit intérieur brut[1], Canada, États-Unis et Royaume-Uni, 1970 et 1984



1 Sur la base des Comptes nationaux.
2 Consommation générale plus investissements.
3 Paiements bruts d'intérêt.
SOURCE Données du Fonds monétaire international.

politiques, il est intéressant de noter que la part des cotisations de sécurité sociale en pourcentage de la charge fiscale totale est relativement faible au Canada, comparativement à celle de bon nombre d'autres pays de l'OCDE[7].

Les dépenses du gouvernement fédéral

Les services sociaux représentent le principal poste de dépenses de l'administration fédérale. Les déboursés à ce titre ont affiché une hausse marquée, passant de 23 % de l'ensemble des dépenses en 1952 à environ 36 % en 1982 (graphique 2-7)[8]. Bien que la plupart des services sociaux soient de compétence provinciale, l'administration fédérale a pris à sa charge – suite à des accords passés avec les provinces – le programme de sécurité de la vieillesse et de supplément de revenu garanti, l'administration du RPC, ainsi que les allocations familiales, dans le but d'assurer l'application de critères uniformes à l'échelle nationale. La Loi sur l'assurance-chômage de 1940 a établi la compétence du fédéral en la matière. En 1982, les frais afférents au service de la dette occupaient le deuxième rang parmi les postes de dépenses, leur importance relative s'étant accrue à la fin des années 70. Les dépenses au titre du développement industriel et de l'exploitation des richesses naturelles venaient au troisième rang, devant la défense nationale. Quant à la santé et à l'enseignement, ces programmes ne représentaient qu'une infime proportion des dépenses du gouvernement fédéral, si l'on exclut les transferts aux autres paliers de gouvernement.

Les services sociaux

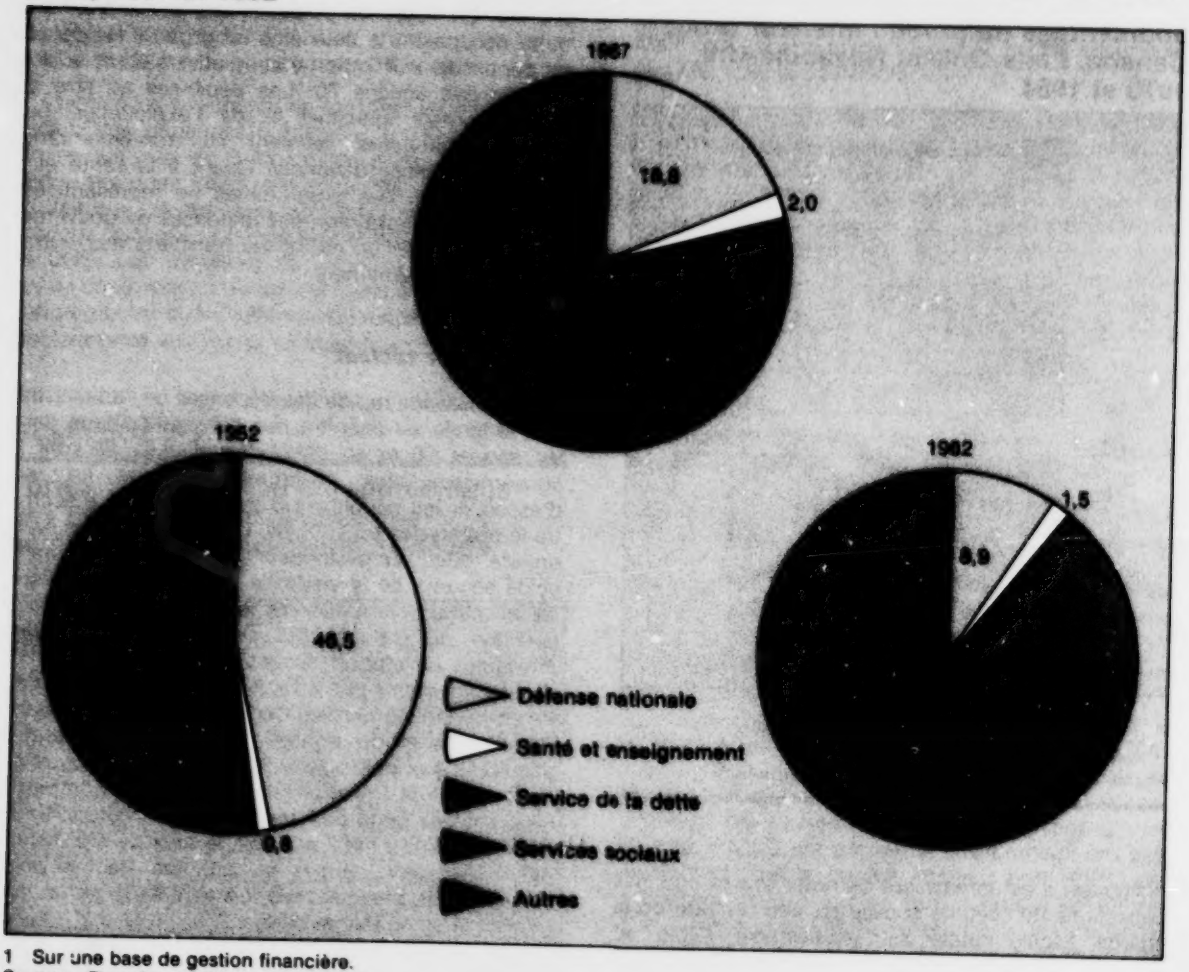
La croissance rapide des dépenses de l'administration fédérale au chapitre des services sociaux dans les années 60 et au début des années 70 sont la conséquence des politiques adoptées en vue d'assouplir les conditions d'admissibilité et d'accroître le niveau des prestations. Quatre grands secteurs ont été révisés en profondeur : les régimes de retraite et de sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage, les allocations familiales et le Régime d'assistance publique du Canada qui est administré par les provinces. La plupart de ces programmes résultent des engagements pris en vue d'assurer un niveau de vie convenable à tous les Canadiens, jeunes ou vieux. Depuis le milieu des années 70, ce sont des facteurs non reliés aux politiques – notamment la hausse du chômage et de l'inflation – qui sont en grande partie responsables de la croissance de cette catégorie de dépenses. Entre 1972 et 1982, le taux de croissance des dépenses fédérales au chapitre des services sociaux a été presque trois fois plus élevé en termes nominaux qu'en termes réels.

Plus de 40 % des dépenses fédérales pour les services sociaux sont consacrées au programme de sécurité de la vieillesse, et entre 25 et 30 % sont affectées aux prestations d'assurance-chômage. Viennent ensuite les allocations familiales, les prestations au titre du RPC et les indemnités versées aux travailleurs accidentés. Les paiements en vertu du Régime de pensions du Canada ont connu la plus forte augmentation, alors que les dépenses du Programme d'allocations familiales ont régressé en termes relatifs.

Les programmes de soutien du revenu pour les personnes âgées — En 1951, le gouvernement fédéral a remplacé le programme de pensions aux personnes âgées par la Loi sur la sécurité de la vieillesse qui garantit une pension minimale de base

Graphique 2-7

Part relative de certaines catégories de dépenses du gouvernement fédéral[1], Canada, 1952, 1967 et 1982

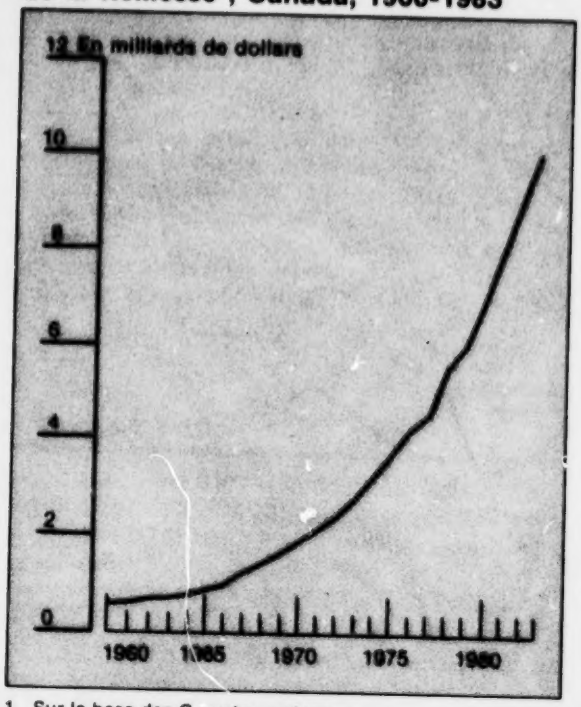


1 Sur une base de gestion financière.
SOURCE Données de Statistique Canada.

pour tous les Canadiens ayant atteint l'âge de 70 ans. À la même époque, le Parlement a également adopté la Loi sur l'assistance-vieillesse qui prévoit le versement d'une pension aux Canadiens âgés de 65 à 69 ans, en fonction des moyens dont ils disposent. Même à cela, la plupart des Canadiens voyaient leur revenu diminuer sensiblement au moment de la retraite de sorte qu'en 1966, le gouvernement mit en place un régime de revenu de retraite, qui se compose d'une prestation universelle versée en vertu du programme de sécurité de la vieillesse et d'un supplément garanti calculé en fonction du revenu gagné, ainsi que d'une pension entièrement transférable basée sur les cotisations salariales (RPC et RRQ au Québec). Le programme d'assistance-vieillesse fut graduellement supprimé entre 1966 et 1970 à mesure que l'âge d'admissibilité au programme de sécurité de la vieillesse était abaissé de 70 à 65 ans. C'est d'ailleurs entre 1965 et 1970 que l'on enregistra le plus fort contingent de nouveaux bénéficiaires du programme, et les dépenses au titre du régime de revenu de retraite grimpèrent (graphique 2-8)[9]. En

Graphique 2-8

Déboursés au titre de la sécurité de la vieillesse[1], Canada, 1960-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

1972, on indexa pleinement les prestations de sécurité de la vieillesse en fonction de l'indice des prix à la consommation et les dépenses à ce titre s'accrurent par la suite à un rythme sans précédent jusqu'en 1980. Les déboursés afférents au Supplément de revenu garanti enregistrèrent une croissance à peu près identique après que ce programme eut été pleinement indexé en 1973. Trois facteurs contribuèrent donc à faire augmenter rapidement cette catégorie de dépenses : les modifications apportées aux divers programmes, qui reflétaient la préoccupation croissante des pouvoirs publics à l'égard des personnes âgées, l'infation et les premières manifestations du vieillissement de la population canadienne.

L'assurance-chômage — La hausse substantielle des prestations d'assurance-chômage depuis 1966 s'explique par les changements apportés à la Loi sur l'assurance-chômage, l'évolution de la conjoncture, ainsi que par des facteurs économiques à plus long terme (graphique 2-9). En 1971, l'accès au programme fut ouvert à presque tous les salariés, les prestations furent relevées de façon appréciable et les périodes d'admissibilité furent raccourcies. Il s'ensuivit une augmentation considérable des prestations, et les dépenses au titre de l'assurance-chômage devinrent dès lors une composante importante des transferts publics aux particuliers. En outre, les prestations versées aux bénéficiaires ont été rajustées périodiquement pour tenir compte de la progression des salaires et de la hausse du coût de la vie, de même qu'en raison de la majoration des contributions des employeurs et des employés. Par ailleurs, avec l'entrée massive des femmes et des jeunes dans la population active, un nombre de plus en plus grand de Canadiens sont exposés au chômage[10]. Bien entendu, l'augmentation spectaculaire des prestations d'assurance-chômage par rapport à la DNB en 1981 et en 1982 s'explique par la sévérité de la récession économique.

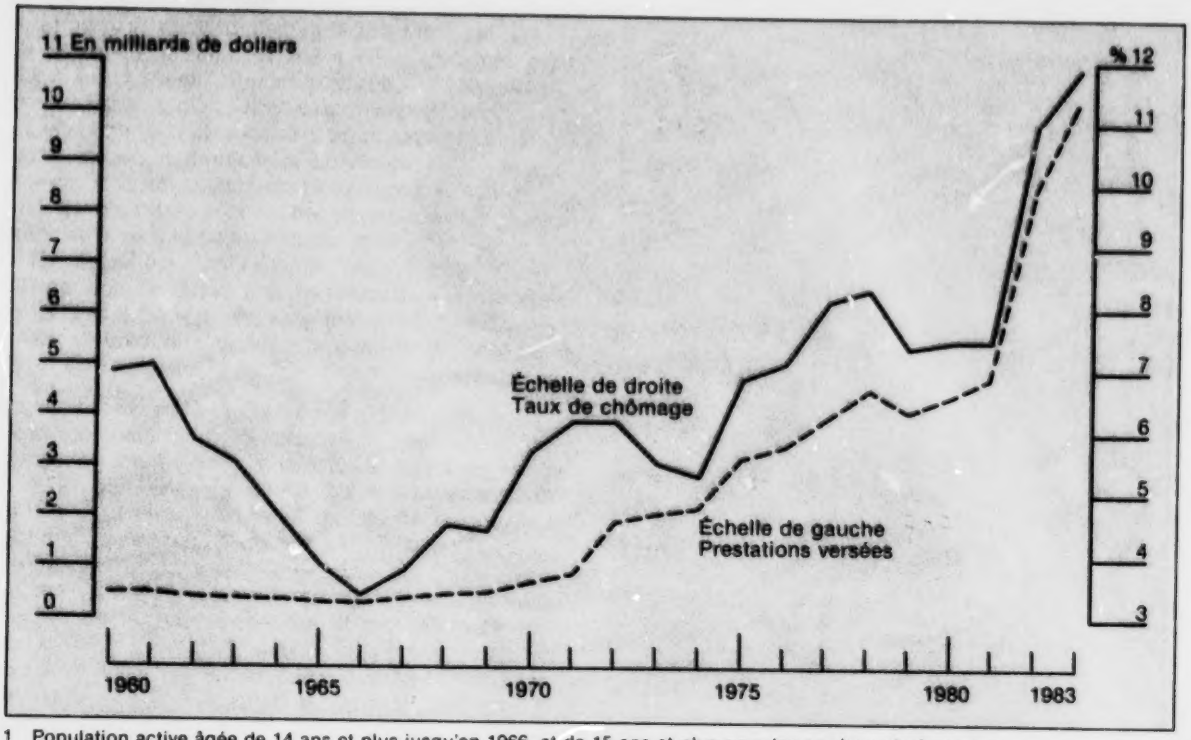
Les allocations familiales — Les modifications apportées aux politiques et l'évolution du profil démographique du Canada influencèrent l'évolution du programme d'allocations familiales. En 1973, la Loi sur les allocations familiales fut révisée et l'on haussa l'âge limite d'admissibilité de 15 à 18 ans tout en indexant les allocations. Ces changements eurent pour effet d'amorcer une montée rapide des déboursés effectués dans le cadre de ce programme, malgré la baisse du nombre moyen d'enfants par famille qui est passé de presque 2,5 en 1964-1965 à moins de 1,9 en 1981 (graphique 2-10). En 1976, l'indexation fut temporairement suspendue aux termes du programme de restrictions budgétaires instauré par le gouvernement fédéral. À partir de 1979, les montants versés en allocations familiales furent réduits par suite de la mise en place du programme de crédits d'impôt pour enfants.

Le service de la dette

Le service de la dette publique, qui a connu une croissance très rapide, est devenu un poste de dépenses important dans le budget fédéral. En 1983, le gouvernement fédéral a versé près de 17 milliards de dollars en intérêts sur sa dette en cours. À titre de comparaison, les déboursés de tous les paliers de gouvernement à ce chapitre s'élèvent à plus de 28 milliards de dollars. Pour l'ensemble du secteur gouvernemental, les intérêts payés sur la dette publique étaient cinq fois plus élevés en 1983 qu'en 1974, ayant doublé entre 1978 et 1983. Dans le cas du gouvernement fédéral, les frais afférents au service de la dette se sont accrus considérablement au cours des dernières huit années, en raison de la hausse des taux d'intérêt et d'une augmentation appréciable des emprunts[11].

Graphique 2-9

Déboursés au titre de l'assurance-chômage et taux de chômage[1], Canada, 1960-1983



1 Population active âgée de 14 ans et plus jusqu'en 1966, et de 15 ans et plus pour les années subséquentes.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Les richesses naturelles et le développement industriel

Ce sont les politiques successivement adoptées qui expliquent en grande partie l'accroissement des dépenses au titre des richesses naturelles et du développement industriel (RNDI), dépenses qui ont vu leur part relative doubler entre 1952 et 1982 pour atteindre presque 11 % de l'ensemble des dépenses fédérales. L'augmentation de cette catégorie de dépenses a surtout été concentrée dans la dernière décennie alors que l'administration fédérale accordait des subventions à l'industrie du pétrole et du gaz afin d'atténuer les répercussions des hausses rapides du prix du pétrole en 1973 et en 1979, et dans le but de rendre le Canada plus autonome en matière énergétique. Au total, les dépenses fédérales au chapitre du pétrole et du gaz s'élevaient à 5,2 milliards de dollars en 1982-1983. Cette année-là, 1,8 milliard de dollars furent consacrés au programme d'encouragements pétroliers, aux termes duquel les sociétés canadiennes qui effectuent des forages au large de la côte Est ou dans l'Arctique se voient rembourser 80 % de leurs dépenses d'exploration[12]. Parmi les autres stimulants, mentionnons les programmes de remplacement du pétrole et les subventions à l'importation. Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à engager des dépenses dans le secteur du pétrole et du gaz mais il intervient pour plus de 80 % de toutes les dépenses publiques à ce titre[13].

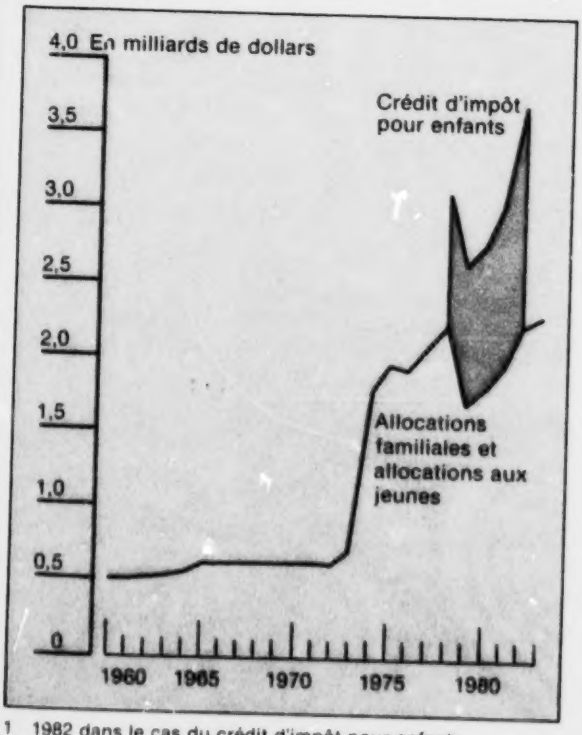
Avant 1973, aucune somme n'était pratiquement affectée au secteur du pétrole et du gaz, l'agriculture recevant la part du lion des dépenses au titre des RNDI. Dans les années 80, les dépenses destinées au secteur agricole viennent au second rang derrière le secteur pétrolier et gazier. Près de la moitié des dépenses actuelles dans le secteur de l'agriculture servent à l'achat de biens et services. L'autre moitié prend la forme de subventions diverses aux particu-

liers et aux entreprises, et de programmes d'aide dont le nombre a proliféré dans les années 70. Les programmes de soutien des prix des céréales et les subventions versées aux producteurs de lait industriel ont contribué à faire croître les dépenses dans cette catégorie. En plus, les versements effectués par la Commission canadienne du lait s'élevaient à 279 millions de dollars en 1982.

Les dépenses publiques dans le domaine du commerce et de l'industrie interviennent pour 15 % des dépenses totales au titre des RNDI. La plus grande partie des dépenses dans ce domaine est attribuable au gouvernement fédéral, bien que sa part relative ait diminué depuis 1970. Les dépenses sont à peu près également réparties entre les achats de biens et services et les transferts aux entreprises. Ces transferts enregistrèrent une forte hausse dans les années 70, passant de 147 millions de dollars au début de la décennie à 585 millions de dollars en 1979. Ces chiffres sont le reflet du grand nombre de programmes d'aide aux entreprises qui ont été mis en place et élargis par les administrations fédérale et provinciale[14].

Graphique 2-10

Déboursés au titre des allocations familiales, des allocations aux jeunes et du crédit d'impôt pour enfants, Canada, 1960-1983[1]



1 1982 dans le cas du crédit d'impôt pour enfants.
SOURCE Données de Statistique Canada et du ministère des Finances Canada.

Les programmes de main-d'œuvre

Même si les dépenses fédérales au titre de la main-d'œuvre, de l'emploi et de l'immigration interviennent pour seulement 1,4 % de l'ensemble des dépenses publiques consolidées, les dépenses consacrées aux programmes d'emploi et de perfectionnement de la main-d'œuvre ont une grande importance aux yeux du public[15]. Les initiatives du gouvernement fédéral dans ce domaine remontent loin dans le passé et, à plusieurs égards, elles ont servi de modèle à d'autres pays de l'OCDE. C'est Emploi et Immigration Canada qui, de loin, dépense les plus fortes sommes, mais il n'est pas le seul; le ministère de la Défense nationale, le Secrétariat d'État et le ministère de l'Expansion industrielle régionale administrent eux-mêmes quelques programmes de main-d'œuvre, tout comme d'ailleurs bon nombre de provinces.

La première mesure fédérale d'importance en matière de formation des adultes date de 1960, alors que fut adoptée la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (AFTP) dont l'objet principal était de partager avec les provinces les coûts en capital nécessaires à la mise en place d'établissements et de matériel de formation. Sept ans plus tard, le gouvernement fédéral remplaçait l'AFTP par la Loi sur la formation professionnelle des adultes, un instrument qui lui permettait d'acheter des services de formation directement auprès des établissements d'enseignement provinciaux. En 1982, un nouveau Programme national de formation fut adopté afin d'aider les établissements de formation professionnelle à répondre aux besoins nouveaux du marché du travail.

De la même façon, les programmes fédéraux de création directe d'emplois ont pris de l'ampleur depuis le début des années 70, certains de ces programmes étant axés sur les jeunes et d'autres groupes spéciaux. Pour l'année financière 1983-1984, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 1,3 milliard de dollars au chapitre de la formation des adultes et il a consacré environ 1 milliard de dollars à la création directe d'emplois.

Les dépenses des provinces et des municipalités

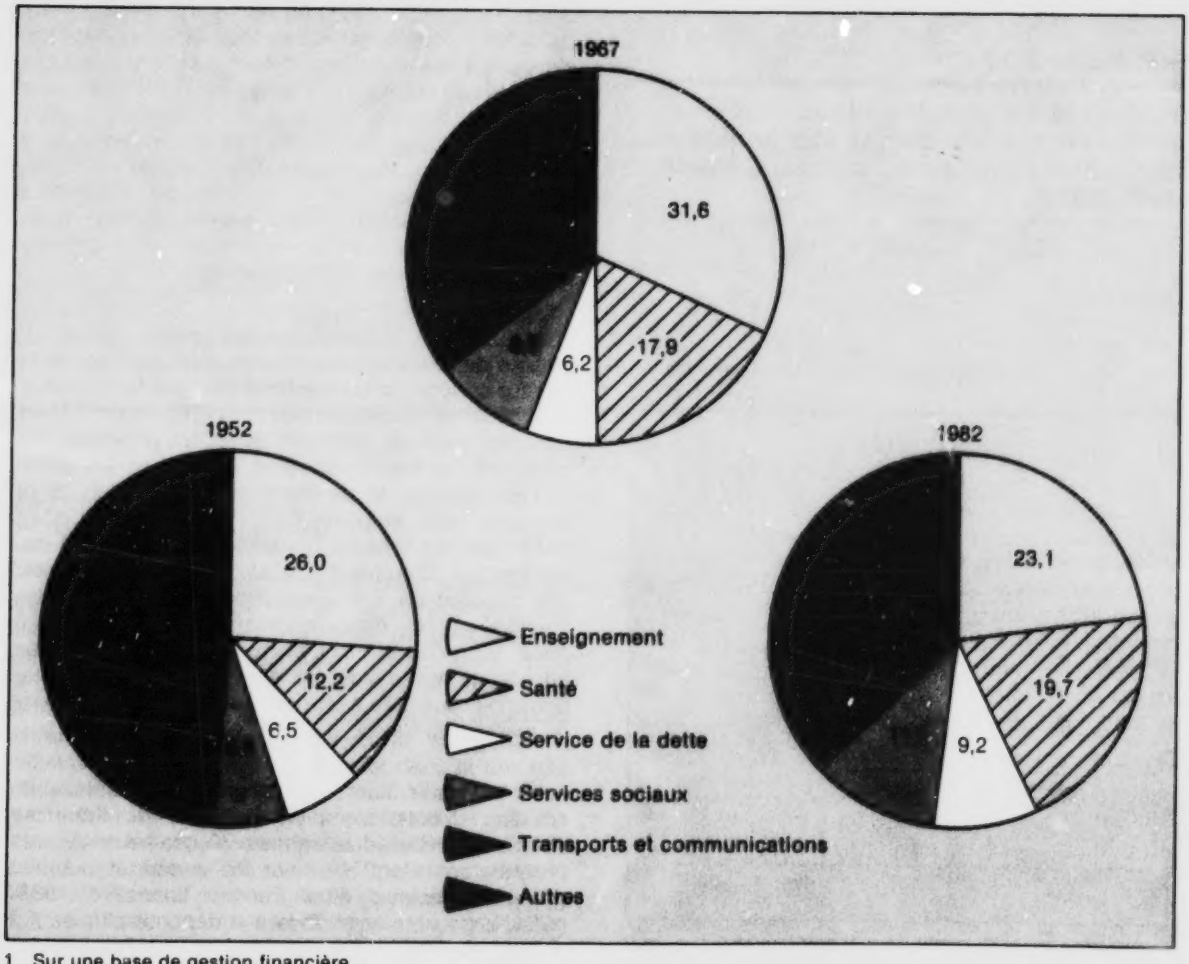
L'enseignement représente le principal poste de dépenses des provinces, bien que son importance relative ait diminué dans les années 70 (graphique 2-11). Les dépenses pour les soins de santé viennent au deuxième rang, suivies des services sociaux. Entre 1952 et 1982, les dépenses au titre des transports et des communications ont reculé de façon significative, alors que le service de la dette prenait une importance plus grande. En termes réels, les dépenses consacrées aux soins de santé reçoivent la plus grande part des budgets des administrations provinciales et locales (corrigés pour tenir compte de l'inflation), suivies des dépenses affectées à l'enseignement et de celles allant aux services sociaux[16].

L'enseignement

Les facteurs d'ordre démographique et économique ont joué un rôle clé dans l'évolution des dépenses d'enseignement. Le pourcentage de la population ayant moins de 14 ans n'a cessé de régresser, après

Graphique 2-11

Part relative de certaines catégories de dépenses des administrations provinciales et municipales[1], Canada, 1952, 1967 et 1982

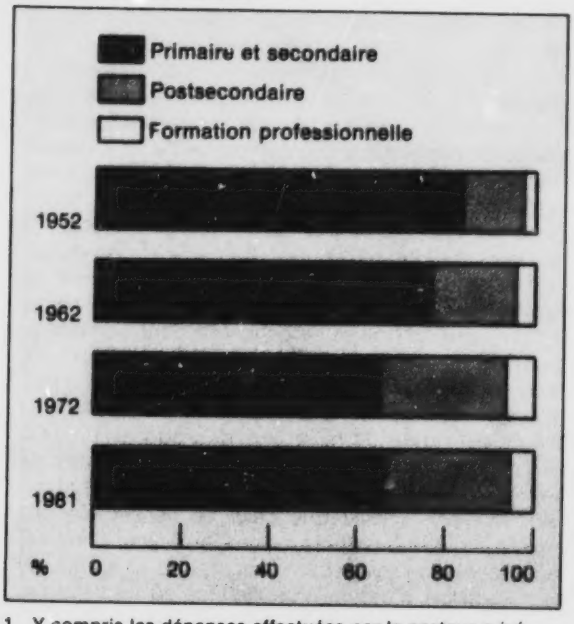


1 Sur une base de gestion financière.
SOURCE Données de Statistique Canada.

avoir atteint un sommet en 1966. Aussi, l'effectif scolaire total a-t-il baissé pendant toutes les années 70. Néanmoins, les dépenses au titre de l'enseignement ont continué de croître en termes nominaux (graphique 2-12). L'une des raisons est que le coût de l'ensemble de l'appareil scolaire n'a cessé de s'élever à mesure que la population issue de la vague des naissances d'après-guerre accédait aux niveaux d'enseignement supérieur[17]. L'évolution de la pyramide d'âges amena une hausse des effectifs dans les établissements d'enseignement postsecondaire. En outre, le déplacement de la population des campagnes vers les villes et des centres-villes vers les banlieues entraîna la construction de nouveaux établissements qui n'auraient pas été requis si la baisse de la population scolaire avait touché uniformément toutes les régions du pays. Dans l'ensemble, cependant, peu de nouvelles écoles ont été construites et les sommes consacrées aux dépenses en capital et au service de la dette ont diminué en termes relatifs. Les augmentations salariales négociées au début et au milieu des années 70 ont, par contre, provoqué une hausse des dépenses d'enseignement. Toutefois, même si, mesurées en dollars courants, les dépenses dans le secteur de l'enseignement ont continué de croître, elles affichent en réalité une diminution lorsque mesurées en dollars de 1971.

Graphique 2-12

Répartition des dépenses totales[1] au titre de l'éducation selon le niveau d'enseignement, Canada, certaines années, 1952-1981



1 Y compris les dépenses effectuées par le secteur privé.
SOURCE Données de Statistique Canada.

Les politiques suivies par les gouvernements ont également eu un rôle à jouer dans l'accroissement des dépenses d'enseignement, bien que moins important en regard des facteurs qui précèdent. L'accent fut mis sur la diversification des programmes d'études au niveau postsecondaire et sur l'amélioration des conditions d'accès à ces programmes, par l'extension du réseau des collèges communautaires et l'accroissement de l'effectif admis dans les universités. En 1967, le gouvernement fédéral conclut un accord avec les provinces par lequel il s'engageait à défrayer au moins 50 % des coûts admissibles de l'enseignement postsecondaire dans les provinces, sous la forme de transferts en espèces ou en cédant aux provinces des points d'impôt. Ces engagements se révélèrent coûteux. Aussi, l'administration fédérale remit-elle éventuellement en question le caractère illimité des accords qu'elle avait passés avec les provinces. En 1977, alors que la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire avaient complété leurs projets d'expansion, le gouvernement fédéral considéra que le programme d'aide à ce titre était désormais « établi ». En vertu de l'Accord sur le financement des programmes établis (FPE), les subventions versées par le gouvernement fédéral aux provinces ne pourraient dorénavant croître à un rythme plus rapide que celui du produit national brut.

Les soins de santé

Au cours des 30 dernières années, les dépenses publiques au titre des soins de santé ont augmenté à un taux composé annuel supérieur à 15 %, ce qui est beaucoup plus rapide que la progression enregistrée pour l'ensemble des dépenses des administrations provinciales et locales. La période de croissance la plus rapide est survenue entre 1958 et 1972, alors que les dépenses des provinces et des municipalités à ce titre ont plus que doublé. Cette hausse considérable peut être imputée à la mise en place du régime universel de soins de santé au Canada qui eut pour effet de transférer au secteur public des dépenses jusque-là encourues dans le secteur privé.

L'avènement d'un régime universel de soins de santé à l'échelle nationale a débuté avec l'adoption en 1958 de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques par le gouvernement fédéral[18]. Cette année-là, cinq provinces (Terre-

Neuve, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique) adhérèrent au programme d'assurance-hospitalisation et devinrent admissibles au régime de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Dès 1961, les 10 provinces participaient au régime. Cependant, en 1964, la Commission royale d'enquête sur les services de santé recommanda fortement l'instauration d'un régime universel de soins de santé pour tous les Canadiens. Suite à cette recommandation, le gouvernement fédéral mit en place un régime d'assurance-maladie en 1966, régime dont l'objectif était d'assumer tous les coûts des services médicaux et de fournir les soins de santé à tous les Canadiens, quelle que soit leur province de résidence et sans égard à leur revenu. En 1971, toutes les provinces avaient adhéré au programme d'assurance-maladie.

Parallèlement à ces développements, les dépenses publiques pour les soins de santé augmentèrent, passant de moins de 5 % de l'ensemble des dépenses des divers paliers de gouvernement en 1952 à plus de 13 % en 1971; la hausse traduit en partie la prise en charge par le secteur public du fardeau des soins de santé qui était auparavant assumé par le secteur privé. La part des dépenses de santé défrayée par le secteur public passa donc de 43 % en 1960 à 77 % en 1975.

Bien que le gouvernement fédéral ait été impliqué dès la première heure dans le régime national des soins de santé, le contrôle des dépenses a toujours incombé aux provinces, le rôle du gouvernement central s'étant limité pendant plusieurs années à en partager les coûts avec les provinces en leur versant des transferts. Comme dans le cas de l'enseignement postsecondaire, l'administration fédérale, préoccupée par le besoin de contrôler ses coûts, jugea en 1977 que les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie étaient maintenant bien établis, et limita l'augmentation de sa contribution au taux nominal de croissance du produit national brut. Cet arrangement lui permettait ainsi de dissocier sa contribution des coûts encourus par les provinces.

Avant 1971, la croissance des dépenses au titre des soins de santé s'explique par la volonté des pouvoirs publics de s'impliquer davantage dans ce secteur d'activité; par la suite, cependant, la montée des coûts a été principalement attribuable à la prestation de soins à caractère plus complexe et à l'introduction de la haute technologie dans le domaine de la santé. Les fortes hausses salariales accordées au personnel des hôpitaux vers le milieu des années 70 contribuèrent également à faire grimper les dépenses[19]. Toutefois, même si les dépenses publiques pour les soins hospitaliers ont continué de croître en termes nominaux, elles ont enregistré un déclin en dollars constants à la fin des années 70.

La complexité des services liés aux nouvelles techniques médicales a contribué largement à la croissance des dépenses d'exploitation des hôpitaux par patient. Ainsi, les opérations à cœur ouvert, les pontages et les transplantations cardiaques, ou encore le remplacement d'articulations, coûtent très cher. Ces nouvelles techniques nécessitent plus d'espace, de matériel, de tests en laboratoire et d'examens et, surtout, davantage de soins infirmiers. Lorsqu'on mesure l'évolution des soins hospitaliers au cours des deux dernières décennies en fonction du nombre de malades hospitalisés, on constate une augmentation annuelle d'environ 2 %; cependant, lorsqu'on évalue les ressources affectées aux soins hospitaliers en fonction des heures de travail, du capital, de l'énergie et des fournitures consommées, on observe un taux de croissance combiné de plus de 5 %. Les ressources de plus en plus importantes qui ont dû être consacrées aux nouvelles techniques médicales et à la prestation de soins à caractère plus complexe ont contribué largement à l'accroissement rapide des coûts hospitaliers. Mais ces techniques ont également permis de sauver des vies et ont amélioré la qualité de vie de bon nombre de personnes.

L'aide sociale

Les programmes d'aide sociale sont principalement responsables de la croissance des dépenses au chapitre des services sociaux dans les budgets des provinces et des municipalités. L'expansion de ces programmes est liée autant au développement du système de bien-être social qu'à des facteurs économiques et sociologiques. En premier lieu, l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada à la fin des années 60 eut pour effet de renforcer sensiblement le système de bien-être social au Canada. En deuxième lieu, l'augmentation du nombre de séparations et de divorces s'est traduite par une hausse du nombre de familles monoparentales et de ménages ne comptant qu'une seule personne dont beaucoup, en raison du chômage élevé, ont dû se tourner vers l'aide sociale faute d'autre recours. Après l'adoption de la Loi fédérale sur le divorce en 1968, le taux de divorce est passé de 52 à plus de 250 par 100 000 habitants en 1979. Entre 1971 et 1981, le nombre de familles monoparentales a augmenté à un rythme deux fois plus rapide que celui de l'ensemble des familles. Pour bon nombre de ces familles et d'autres, découragées ou vivant dans des régions éloignées où les possibilités d'emploi sont limitées ou tout simplement inexistantes, l'aide sociale représente une bouée de sauvetage pénible mais combien nécessaire.

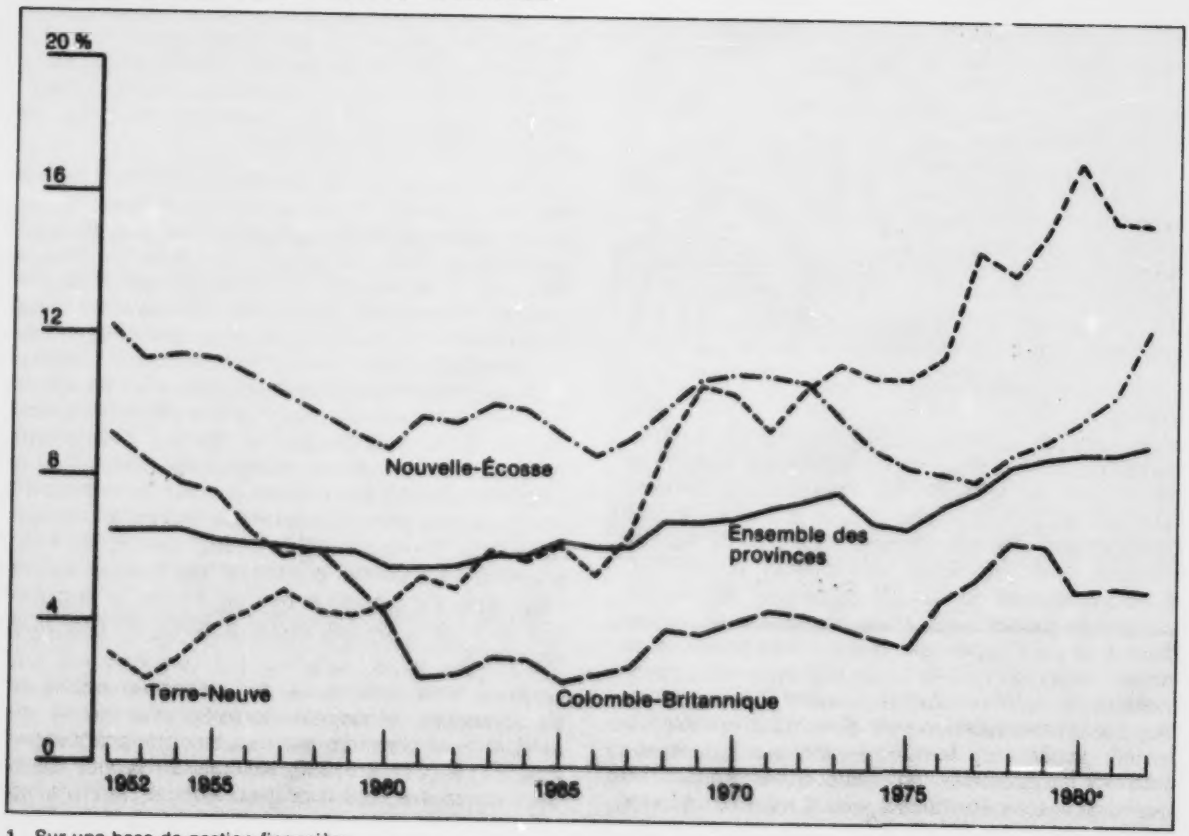
Le service de la dette

Comme au palier fédéral, les coûts du service de la dette ont pris une part de plus en plus grande dans les budgets des provinces et des municipalités, bien que la proportion des dépenses totales consacrées au service de la dette varie considérablement d'une province à l'autre (graphique 2-13). À l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, le fardeau de la dette tient une part plus élevée que la moyenne dans l'ensemble des dépenses publiques. En Colombie-Britannique et en Alberta, le ratio du service de la dette aux dépenses totales est inférieur à la moyenne des provinces. En 1952, Terre-Neuve affichait un ratio inférieur à la moyenne provinciale; mais en 1982, celui-ci avait dépassé la moyenne de l'ensemble des provinces. Il est évident que certaines provinces bénéficient d'une meilleure assiette fiscale que d'autres, tout comme il est vrai que certaines choisiront de contracter des emprunts alors que d'autres s'abstiendront de le faire. Quelques provinces sont également en mesure d'obtenir des conditions plus avantageuses sur les marchés financiers grâce à une meilleure gestion de leur dette publique ou parce que le ratio du service de la dette aux dépenses totales y a été historiquement moins élevé.

Pour l'ensemble des provinces, le ratio du service de la dette aux dépenses totales a décliné jusqu'à la fin des années 60 pour ensuite remonter lentement et de façon régulière pour atteindre en 1982 un niveau presque deux fois plus élevé que celui de 1955. Telle a été la tendance au Nouveau-Brunswick, en Alberta

Graphique 2-13

Service de la dette en pourcentage des dépenses gouvernementales totales[1], certaines provinces, Canada, 1952-1982



1 Sur une base de gestion financière.
SOURCE Calculs du Conseil économique du Canada, effectués à partir de données de Statistique Canada.

et en Colombie-Britannique. Dans d'autres provinces, comme en Nouvelle-Écosse, le ratio a enregistré des variations plus importantes. Il n'en demeure pas moins que chaque province a connu une progression marquée de son ratio d'endettement à la fin des années 70 et au début des années 80, progression imputable à l'augmentation des déficits et à la montée des taux d'intérêt.

La croissance future des dépenses publiques

La situation financière difficile de l'administration fédérale et des provinces les empêchera vraisemblablement d'élargir de façon appréciable leur mandat dans l'avenir. Depuis environ sept ans, les décisions en matière de politiques sont un facteur beaucoup moins important qu'il ne l'a été auparavant dans la croissance des dépenses publiques, alors que le nombre de nouveaux programmes mis en place a diminué sensiblement. Dans le secteur social, c'est-à-dire l'enseignement, la santé et le bien-être, aucun nouveau programme n'est venu s'ajouter après 1975. Les quelques initiatives adoptées ont surtout touché les transports, le logement, les richesses naturelles, la main-d'œuvre et le développement industriel. Au cours des années à venir, les pressions en vue d'accroître ou d'enrichir les programmes continueront d'exister, notamment dans le domaine des régimes de retraite, le secteur des pêches et de l'agriculture, la formation de la main-d'œuvre ou la défense nationale. Parmi les facteurs qui dicteront les priorités, ainsi que la nature et les modalités des dépenses publiques, mentionnons le vieillissement de la population, ainsi que la reconnaissance des revendications des femmes et de celles des autochtones et des autres groupes minoritaires.

Les faibles taux d'inflation prévus d'ici la fin des années 80 ne devraient pas exercer une pression aussi forte sur la croissance des dépenses publiques qu'au cours de la dernière décennie. Selon les projections du scénario de référence du modèle CANDIDE, le taux d'inflation dans le secteur public passerait de près de 10 % à moins de 5 %. Les variables démographiques contribueront au maintien du ralentissement du taux de croissance des dépenses d'enseignement aux niveaux primaire et secondaire. Il se peut cependant que d'autres pressions se fassent sentir au niveau postsecondaire lorsqu'augmentera le nombre d'adultes ayant besoin de se recycler. À mesure que la population vieillira, le secteur public sera forcé d'accroître ses dépenses dans les programmes de santé et de soutien du revenu pour les personnes âgées. On prévoit que les prestations de sécurité de la vieillesse seront l'un des postes de dépenses qui croîtra le plus rapidement dans l'ensemble du budget fédéral. Aucun répit n'est anticipé non plus dans le secteur hospitalier où l'on continuera de vouloir moderniser les installations et de recourir aux nouveaux médicaments et techniques médicales. À moins que l'on ne trouve de nouvelles solutions ou que la croissance économique se raffermisse, le chômage demeurera un sérieux problème et les prestations versées aux chômeurs se maintiendront à un niveau très élevé. Enfin, des facteurs d'ordre sociologique contribueront également à exercer des pressions à la hausse sur les dépenses dans le secteur des services sociaux.

Que réserve donc l'avenir pour les divers paliers de gouvernement ? Entre 1984 et 1990, les dépenses des provinces devraient croître à un taux annuel de 2,5 % en termes réels, ce qui est inférieur au rythme de croissance enregistré au cours des sept dernières années. Les provinces pourraient être incitées à faire pression sur le gouvernement central pour que celui-ci assume une plus grande part des coûts par le biais de nouveaux transferts, étant donné les limites actuellement imposées à cet égard par l'Accord sur le FPE. Selon le scénario de référence du modèle CANDIDE, les dépenses fédérales devraient croître à un taux nominal annuel de 6,8 % et à un taux réel de 2,3 %. Ce taux est légèrement inférieur au taux réel de croissance de l'économie prévu pour cette période, et il représente environ la moitié du taux annuel de croissance des dépenses fédérales au cours de la période 1976-1983[20].

Il ne fait aucun doute que la structure des dépenses, tant au niveau fédéral que provincial, est présentement assez rigide, ne laissant qu'une faible marge de manœuvre aux gouvernements. Dans les années 60 et 70, la croissance des dépenses a surtout été concentrée dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et du bien-être. Aujourd'hui, bon nombre des programmes mis en place ont atteint leurs objectifs, et l'engagement des pouvoirs publics à les maintenir constitue un puissant facteur de stabilité et d'harmonie au plan économique et social. Cependant, l'ampleur des ressources budgétaires consacrées à ces programmes limite sérieusement la marge de manœuvre du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de politiques anticycliques. La capacité du gouvernement central d'atténuer les fluctuations de l'économie s'est quelque peu détériorée, et la politique monétaire en est venue à jouer un rôle plus important.

Même si la croissance des dépenses publiques s'est ralentie, le fardeau toujours plus grand du service de la dette demeure un sujet de préoccupation. Entre 1977 et 1982, les frais du service de la dette se sont accrus à un taux annuel de 28 % au niveau fédéral et à un taux de plus de 16 % pour les gouvernements provinciaux et les administrations locales – le taux de loin le plus élevé parmi les grands

secteurs de dépenses – ce qui constitue un revirement complet par rapport à ce qui s'était produit dans les années 60 et au début des années 70. Pour la période 1984-1990, on prévoit que le service de la dette augmentera presque deux fois plus rapidement que l'ensemble des dépenses publiques.

Les intérêts versés sur la dette publique ne sont évidemment qu'une forme de transferts entre contribuables. Mais les gouvernements pourraient bien se retrouver dans une impasse. En effet, pour réduire leur déficit sans lever d'autres impôts, ils doivent envisager de couper dans leurs dépenses; mais comme les frais afférents à la dette publique augmentent rapidement, ils risquent de ne pouvoir effectuer ces coupures sans mettre en danger d'autres politiques établies. Et toute réduction majeure dans les programmes de prestations établis pourrait entraîner des difficultés politiques insoutenables. À cet égard, le Fonds monétaire international affirmait récemment que l'ampleur et la rigidité de ces coûts budgétaires nuisaient actuellement à la plupart des gouvernements dans leurs efforts visant à réduire leur déficit[21]. Par conséquent, outre la façon dont les administrations publiques établiront leurs priorités en matière de dépenses, deux autres facteurs auront un effet déterminant sur l'évolution du fardeau du service de la dette, soit le niveau des taux d'intérêt et la mesure dans laquelle les gouvernements auront recours aux impôts ou à des emprunts supplémentaires pour combler leurs besoins de financement.

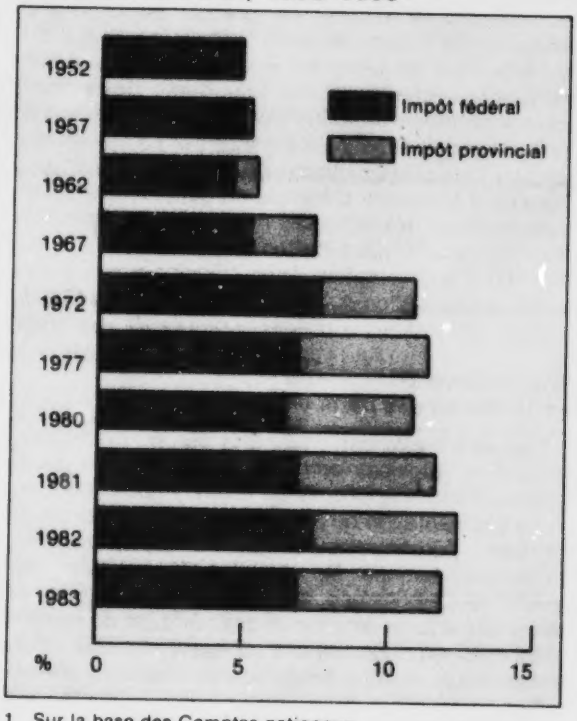
L'évolution des recettes fiscales

Au cours des dernières années, on a observé un ralentissement appréciable de la croissance des recettes publiques – en pourcentage de la DNB – par rapport à la période 1961-1971, alors que les recettes totales autogénérées des administrations publiques (c'est-à-dire à l'exclusion des tranferts), étaient passées de 27 % de la DNB en 1961 à 36 % en 1971. Dans les 12 années qui ont suivi, la progression enregistrée n'a été que de 4 points de pourcentage. La plus grande partie des recettes autogénérées des gouvernements provient des impôts, qui représentent environ 75 % de l'ensemble des recettes publiques.

L'impôt sur le revenu des particuliers est la plus importante source de recettes, figurant pour 28 % du total. En principe, il s'agit d'un impôt progressif, c'est-à-dire un impôt dont le taux s'accroît à mesure que le revenu s'élève. En l'absence d'indexation, l'augmentation du revenu des particuliers au fil des années entraîne donc une hausse plus que proportionnelle des recettes sans qu'il soit nécessaire de modifier la structure du régime. Au cours de la période 1950-1983, l'impôt sur le revenu des particuliers est passé d'environ 3 % à presque 12 % de la DNB, avec cependant un ralentissement marqué depuis 1975 (graphique 2-14). Plus précisément, le rapport entre l'impôt sur le revenu des particuliers et la DNB est demeuré assez stable au niveau fédéral, mais il a progressé au niveau provincial par suite du transfert de points d'impôt dans le cadre de l'Accord sur le FPE, que l'administration fédérale n'a pas compensé par des impôts additionnels ou d'autres recettes.

Graphique 2-14

Impôt sur le revenu des particuliers[1] en pourcentage de la dépense nationale brute, Canada, certaines années, 1952-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

L'impôt sur le revenu des sociétés figure actuellement pour près de 10 % des recettes totales, soit un pourcentage très inférieur à celui qui avait été enregistré dans les années 50. Cette situation est imputable en partie à une baisse des bénéfices des sociétés en pourcentage de la DNB, surtout pendant la récession des années 1981-1983. En outre, les recettes que le gouvernement fédéral et les provinces

tirent de l'impôt sur les sociétés – mesurées en pourcentage des bénéfices – sont passées de 42 % en 1951-1960 à 34 % pour la période 1974-1980 pour remonter à 42 % en 1981-1983, cette dernière augmentation étant essentiellement attribuable aux répercussions désastreuses de la récession sur les bénéfices des sociétés, surtout chez les petites entreprises dont le taux d'imposition est inférieur à celui des grandes sociétés.

Les taxes à la consommation – dont les plus importantes sont les taxes de vente, les taxes sur l'essence, les droits de douane et les taxes sur le tabac et les boissons alcooliques – ont diminué en termes relatifs, passant de 23 % des recettes totales en 1971 à moins de 17 % en 1980. On constate d'ailleurs un recul pour toutes les principales taxes à la consommation. Dans le cas des taxes de vente, le fléchissement a résulté en grande partie d'une diminution de la taxe de vente fédérale de 12 à 9 % en 1978. Pour les taxes sur le tabac, la baisse a été attribuable à une diminution importante de la consommation de ce produit. Pour ce qui est des taxes sur l'essence, la situation s'explique par l'amélioration des cotes de consommation de carburant et par les mesures d'économie d'énergie en général. Enfin, les recettes tirées des richesses naturelles sont passées de moins de 2 % des recettes totales en 1971 à 4 % en 1980, l'augmentation étant principalement attribuable à l'extraction du pétrole et du gaz et profitant presque en totalité aux provinces de l'Ouest.

Modifications au régime d'impôt sur le revenu des particuliers

Tout accroissement de l'impôt sur le revenu des particuliers provient soit d'une hausse des taux moyens d'impôt appliqués au revenu imposable, soit d'une augmentation du revenu imposable par rapport au revenu personnel, ou encore d'un accroissement du revenu personnel. De 1950 à 1970, la hausse du revenu réel conjuguée à une inflation modérée a entraîné une augmentation du pourcentage du revenu défini comme imposable et a eu également pour effet d'accroître le nombre de personnes ayant un revenu suffisamment élevé pour être assujetti à l'impôt. Au cours de cette période, le nombre de contribuables a ainsi augmenté à un taux annuel moyen de quelque 6 %. L'augmentation du nombre de contribuables et du montant d'impôt payé par personne s'est traduite par une forte hausse de la part des recettes fiscales dans la DNB. De 1970 à 1974, le taux d'inflation plus élevé et la progression rapide des salaires contribuèrent à soutenir la hausse des recettes fiscales, même si l'on enregistra une croissance moins rapide du nombre de contribuables.

En 1974, le gouvernement fédéral a indexé les fourchettes d'imposition et les exemptions de base de l'impôt sur le revenu, en fonction du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation, éliminant par le fait même l'effet de l'inflation sur le revenu imposable. Néanmoins, la croissance du revenu réel par personne aurait encore pu contribuer à faire monter le taux moyen d'imposition, étant donné le caractère progressif du régime. Mais comme le revenu réel par personne ne s'est accru que très lentement et que les gouvernements ont accordé un nombre de plus en plus élevé de crédits d'impôt et d'exemptions, l'impôt moyen en pourcentage du revenu imposable a diminué entre 1974 et 1981.

Au cours de la période 1960-1970, le revenu réel des particuliers excluant les transferts (exprimé en dollars constants de 1971) a augmenté de 922 $ (tableau 2-1), alors que le gouvernement fédéral et les provinces ont majoré l'impôt sur le revenu réel des particuliers d'environ 278 $ par personne; ceci représente un impôt marginal de 30,2 % sur l'augmentation du revenu réel. Entre 1970 et 1980, les deux paliers de gouvernement ont assujetti l'augmentation du revenu personnel réel à un impôt marginal de 15,6 %, taux qui est tombé pour se situer à 10,8 % après 1974. Cette tendance découle du fait qu'il est plus facile d'augmenter l'impôt moyen par personne pendant les périodes de croissance rapide qu'au cours de celles où l'on enregistre un faible taux de croissance, car les particuliers sont en mesure, dans le premier cas, d'assumer les charges additionnelles tout en disposant d'un revenu net accru.

Le ralentissement de la croissance des recettes provenant de l'impôt sur le revenu s'explique donc par le fléchissement du taux de croissance du revenu réel par personne et la baisse du taux marginal d'imposition effectivement appliqué à l'accroissement du revenu réel des particuliers. Si, depuis 1975, l'on avait assujetti l'augmentation du revenu réel au taux marginal d'imposition de 30,2 % effectivement appliqué par le fédéral et les provinces au cours des années 60, les recettes totales des gouvernements au titre de cet impôt auraient été plus élevées de 7,6 milliards de dollars en 1981 seulement; pour l'ensemble de la période 1975-1983, l'impôt sur le revenu des particuliers aurait rapporté 40 milliards de dollars de plus (tableau 2-2). Le taux moyen d'impôt sur le revenu des particuliers aurait été de 18,4 % en 1981 (une hausse de quelque 3 points sur le taux effectivement observé).

Ces estimations premières donnent une idée de l'ampleur des recettes non perçues en raison du faible taux marginal d'imposition appliqué au revenu réel après 1974. Si le revenu réel par personne avait augmenté depuis 1975 au même taux que dans les années 60, les gouvernements auraient perçu quelque 4,7 milliards de dollars de plus en 1981 et

environ 40 milliards de dollars de plus pour la période 1975-1983. Voilà donc ce que le ralentissement de la croissance du revenu réel a fait perdre en recettes à l'État. Si l'on combine les deux facteurs, on constate

Tableau 2-1

Taux d'imposition du revenu réel des particuliers[1], Canada, certaines périodes, 1950-1980

En pourcentage

	Taux marginal d'imposition sur l'accroissement du revenu réel des particuliers, par personne			Taux moyen d'imposition du revenu des particuliers au cours de la période		
	Fédéral	Provincial	Total	Fédéral	Provincial	Total
1950-1960	18,5	1,2	19,7	6,7	0,1	6,8
1960-1970	17,6	12,6	30,2	8,1	2,6	10,7
1970-1980	5,7	9,9	15,6	9,6	5,6	15,2
1970-1974	11,6	7,2	18,8	10,7	4,8	15,5
1974-1980	-3,1	13,9	10,8	9,2	5,9	15,1

1 Sur la base des Comptes nationaux. Le revenu réel des particuliers et l'impôt sur le revenu ont été dégonflés à l'aide de l'indice des prix de la DNB pour les dépenses de consommation en biens et services.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Tableau 2-2

Accroissement des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers selon divers scénarios, Canada, certaines années, 1975-1983

En millions de dollars courants

	1975	1977	1980	1981	1982	1983
Recettes supplémentaires provenant de l'impôt sur le revenu dans le cas où :						
-le taux marginal d'imposition des années 60 (30,2 %) est appliqué à l'accroissement survenu dans le revenu réel	1 642	1 875	6 261	7 618	5 537	4 793
-le taux marginal d'imposition actuel est appliqué à la différence entre l'accroissement observé du revenu réel et celui que l'on aurait réalisé si le taux de croissance s'était maintenu au niveau de celui des années 60	196	1 265	4 101	4 671	9 759	14 045
-la différence entre le taux marginal d'imposition observé et celui des années 60 est appliquée à la différence entre l'accroissement observé du revenu net et celui que l'on aurait réalisé si le taux de croissance s'était maintenu au niveau de celui des années 60	96	617	2 000	2 278	4 759	6 850
-le taux marginal d'imposition des années 60 est maintenu et le revenu réel augmente au même taux qu'au cours des années 60 (sommes des scénarios 1, 2 et 3)	1 934	3 757	12 362	14 567	20 055	25 688

SOURCE Calculs du Conseil économique du Canada, effectués à partir de données de Statistique Canada.

que le gouvernement fédéral et les provinces auraient touché quelque 14,5 milliards de dollars de plus en impôt sur le revenu en 1981 et des recettes supplémentaires de l'ordre de 99 milliards de dollars pour l'ensemble de la période 1975-1983.

Nos recherches indiquent donc que la situation financière dans laquelle se trouvent les gouvernements aujourd'hui leur est attribuable en bonne partie, ceux-ci ayant renoncé de diverses façons à des recettes qu'ils étaient en mesure de prélever sans difficulté à une époque antérieure. Mais on ne saurait dissocier les décisions qui ont pu être prises de la performance économique qu'a connue le Canada. À la fin des années 70 et au début de la présente décennie, alors que la croissance était faible et l'inflation et le chômage élevés, les pouvoirs publics ont hésité à accroître les taux marginaux d'imposition aux niveaux enregistrés auparavant, craignant de ralentir davantage l'activité économique. Ayant supprimé par l'indexation des exemptions et des fourchettes d'imposition le mécanisme par lequel les recettes augmentaient automatiquement avec l'inflation, les gouvernements ont eu quelque réticence à compenser cette perte par des mesures législatives visant à augmenter directement les taux d'imposition. La seule véritable tentative destinée à hausser les impôts au palier fédéral – essentiellement l'élimination de certaines concessions ou exemptions en regard de divers impôts – fut faite dans le cadre du budget de novembre 1981. Cette initiative fut d'ailleurs fort mal accueillie et les mesures proposées furent par la suite considérablement adoucies.

Les recettes non perçues et les dépenses fiscales

Tout comme l'indexation a contribué à ralentir la croissance des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, des mesures comparables ont freiné la croissance des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe de vente. Bon nombre de ces mesures ont pris la forme d'exemptions ou de crédits, généralement appelés dépenses fiscales. Il s'agit en fait de dispositions spéciales qui accordent un traitement préférentiel à certains contribuables.

Fondamentalement, on peut distinguer trois types de dépenses fiscales. En premier lieu, il y a les déductions dont l'effet est de diminuer le revenu imposable. Il peut s'agir d'exemptions à caractère universel comme l'exemption personnelle de base dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers, ou d'exemptions spécifiques comme les exemptions accordées aux personnes mariées, les exemptions pour les enfants, les exemptions pour certaines formes d'épargne – les REER et les REEL. En deuxième lieu, il y a les crédits d'impôt, comme le crédit d'impôt pour enfant ou le crédit d'impôt à l'investissement, qui ont pour effet de réduire le montant d'impôt que le particulier ou l'entreprise doit payer. En dernier lieu, il y a les exonérations fiscales applicables à certaines industries, telles que celles des vêtements et des chaussures, au palier fédéral.

Les dépenses fiscales visent à rectifier certaines distorsions engendrées par le régime de taxation (par exemple le choix entre la consommation et l'épargne ou entre le travail et le loisir), à réduire les inégalités entre les contribuables en regard de leur capacité de payer (exemption accordée aux personnes âgées, exemption pour enfants ou exemption de personne mariée), à influencer les choix des particuliers afin de pouvoir réaliser certains objectifs collectifs et, de façon plus générale, à mettre en œuvre des politiques sociales (IRLM, REEL). On a eu recours aux dépenses fiscales en période de restrictions budgétaires comme solution de rechange aux dépenses directes; ainsi, au cours des années 70, on a enregistré une progression des diverses dépenses fiscales déjà existantes et plusieurs nouvelles mesures de ce genre sont venues s'ajouter.

Du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers, on a ainsi relevé les exemptions de base, indexé les exemptions personnelles et les fourchettes d'imposition, haussé la déduction permise pour les travailleurs autonomes, accordé une déduction de 1 000 $ sur les revenus de placement et une autre déduction de 1 000 $ sur les revenus de pensions et, enfin, on a introduit les régimes enregistrés d'épargne-logement. En 1974, le gouvernement fédéral supprimait la taxe de vente sur les vêtements et les chaussures. En 1975, il réduisait la taxe de vente sur les matériaux de construction et instaurait un crédit d'impôt à l'investissement. En 1972, il permettait aux sociétés œuvrant dans le secteur de la fabrication et de la transformation d'amortir leurs investissements sur deux ans et réduisait du même coup l'impôt sur les bénéfices de ces sociétés. Pour stimuler la construction domiciliaire, surtout dans le secteur du logement locatif, le gouvernement fédéral instaurait en 1974 le Programme de construction d'immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM), lequel permettait aux contribuables désirant investir dans des immeubles à appartements et d'autres types de logements de déduire entièrement, pour fins d'amortissement fiscal, les dépenses de capital encourues. Enfin, pour stimuler les dépenses des particuliers, la déduction au titre des dépenses afférentes à un emploi fut majorée en 1977.

Dès 1980, certaines préoccupations se manifestèrent au sujet de l'augmentation rapide des dépenses fiscales. Depuis le budget fédéral d'octobre 1980, les dépenses fiscales doivent être comptabilisées dans

Tableau 2-3

Dépenses fiscales choisies et recettes non perçues au palier fédéral, 1976-1982[1]

En millions de dollars

Catégorie et poste	Dépenses fiscales ou recettes non perçues	Impôt	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Date d'entrée en vigueur
Stimulants généraux à l'investissement et aux entreprises										
• Majoration du dividende et crédit d'impôt pour les particuliers	DF	IRP	170	180	540	685	800	1 077	1 155	1971
• Déduction de 1 000 $ sur les revenus de placements	DF	IRP	455	455	515	600	665			1974
• Traitement fiscal préférentiel en regard des déductions de revenu et des actions privilégiées à terme	DF	IRS	40	110	280	400	400			
• Exonération de taxe de vente pour carburants et électricité d'usage commercial non manufacturier	DF	TVA	175	235	280	240	290			
• Taux d'impôt réduit sur le revenu des sociétés (petites entreprises)	DF	IRS	745	748	950	1 200	1 283			
Recherche et développement										
• Amortissement immédiat des dépenses de R et D	DF	IRP IRS	F 40	F 48	F 54	F 58	F 63			
• Amortissement additionnel de 50 % des dépenses supplémentaires de R et D	DF	IRS	...	...	28	32	34			
• Crédit d'impôt à l'investissement applicable aux dépenses de R et D	DF	IRS	...	10	20	40	45			1975
Secteur manufacturier										
• Taux d'impôt réduit pour les entreprises manufacturières	DF	IRS	..	..	..	..	..	472		1972
• Crédit d'impôt à l'investissement dans le secteur manufacturier	DF	IRS	..	..	..	..	..	405		1975
• Amortissement sur deux ans des biens d'équipement servant à la fabrication et à la transformation	DF	IRS	..	..	..	..	..	..		1972

Tableau 2-3 (fin)

Catégorie et poste	Dépenses fiscales ou recettes non perçues	Impôt	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Date d'entrée en vigueur
Secteur des richesses naturelles										
• Amortissement accéléré des dépenses d'exploration au Canada	DF	IRP	F	F	F	F	F			
• Amortissement accéléré des dépenses de mise en valeur au Canada	DF	IRS	335	530	755	1 000	1 250			
• Déduction pour épuisement de 33⅓ %										
• Déduction supplémentaire sur les coûts d'exploration de gisements frontaliers de pétrole et de gaz	DF	IRP	...	10	20	30	10			
		IRS	...	20	45	65	20			
• Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général	DF	IRS	170	195	275	295	370			
• Crédit d'impôt à l'investissement sur la mise en valeur des richesses naturelles	DF	IRS	50	60	70	90	125			1975
• Non-rectification du taux spécifique de la taxe de vente sur l'essence	DF	TVA	...	40	125	40	45			
Autres secteurs										
• Exonération de taxe de vente sur le matériel de transport	DF	TVA	195	205	270	240	265			1974
• Crédit d'impôt à l'investissement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche	DF	IRP	35	35	45	75	90			1975
		IRS	F	5	10	10	15			
Soutien du revenu										
• Déduction de 1 000 $ au titre des revenus de pensions	DF	IRP	78	80	95	100	105	140	140	1974
• Exemption en raison de l'âge	DF	IRP	128	125	160	175	185	345	390	
• Avantage fiscal accordé à l'épargne dans les REP et les REER	DF	IRP	1 400	1 360	1 650	2 000	2 600			(REER) 1957
• Avantage fiscal accordé à l'épargne dans le RPC et le RRQ	DF	IRP	265	265	325	405	540			1966
• Exemption accordée aux personnes mariées	DF	IRP	930	910	945	1 000	1 055			
• Exemption pour enfants entièrement à charge	DF	IRP	610	610	650	650	655			
• Exemptions pour autres personnes à charge	DF	IRP	30	25	25	25	25			
• Crédit d'impôt pour enfants	DF	IRP	...	...	875	925	975	1 070	1 500	1978
• Traitement fiscal privilégié des indemnités versées aux travailleurs accidentés	DF	IRP	180	180	200	220	240			
• Exonération de taxe de vente sur les aliments et boissons non alcooliques	DF	TVA	2 040	2 260	2 520	2 110	2 370	2 450	2 580	
• Exonération de taxe de vente pour les combustibles et l'électricité servant au chauffage des habitations	DF	TVA	260	305	375	300	365	570	590	
• Exonération de taxe de vente pour les vêtements et chaussures	DF	TVA	500	530	585	495	555	675	715	1974

Rénovation urbaine et domiciliaire								
• Disposition à l'égard des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM)	DF	IRP	20	25	40	45	..	1974
		IRS	..	..	..	..	..	
• Diminution de la taxe de vente sur les matériaux et l'équipement de construction	DF	TVA	460	525	595	390	445	1974
• Régime enregistré d'épargne-logement (REEL)	DF	IRP	105	94	92	95	95	1974
• Exonération à l'égard du gain en capital provenant de la vente d'une résidence principale	RPN	IRP	3 150	3 100	2 950	3 000	3 500	
Culture et récréation								
• Déductibilité des dons de charité spécifiés et déduction forfaitaire de 100 $	DF	IRP	320	300	320	345	375	
		IRS	35	40	40	45	50	
Autre traitement fiscal préférentiel								
• Non-imposition de certaines sociétés fédérales de la Couronne	RPN	IRS	..	..	..	..	..	

F Impact sur les recettes susceptible d'être faible, inférieur à 5 millions de dollars.
IRP Régime de l'impôt sur le revenu des particuliers.
IRS Régime de l'impôt sur le revenu des sociétés.
TVA Régime des taxes de vente et d'accise.
DF Dépense fiscale.
RNP Recettes non perçues.
1 Les chiffres pour 1981 et 1982 peuvent ne pas être comparables à ceux publiés par le ministère des Finances Canada dans le *Compte des dépenses fiscales* de 1980. D'autres chiffres et la méthodologie sous-jacente font présentement l'objet d'une revue.
SOURCE Données du ministère des Finances Canada et de Statistique Canada.

les enveloppes de dépenses pour faire en sorte que leur coût soit justifié par les stimulants qu'elles sont censées offrir. Avant cette date, les pertes de recettes découlant des nouvelles dépenses fiscales n'étaient pas prises en compte dans les affectations budgétaires.

Pour les gouvernements, le coût des diverses dépenses fiscales et recettes non perçues a atteint un niveau élevé (tableau 2-3)[22]. Les réductions d'impôt au titre des REER auraient coûté au Trésor fédéral près de 2,6 milliards de dollars en 1980[23]. Les dispositions permettant l'amortissement accéléré et les autres dépenses fiscales dans le secteur des richesses naturelles, qui étaient destinées à stimuler les compagnies pétrolières à accroître leurs investissements et leurs programmes d'exploration, auraient fait perdre à l'administration fédérale des recettes de l'ordre de 1,9 milliard de dollars. Le crédit d'impôt pour enfant, qui vise à remplacer partiellement les allocations familiales par une prestation établie en fonction du revenu, a coûté près de 1,5 milliard de dollars en 1982. Le coût de la suppression de la taxe de vente sur les aliments s'est élevé à plus de 2,5 milliards de dollars. L'abolition de la taxe de vente fédérale sur les vêtements et les chaussures a fait perdre plus d'un demi-milliard de dollars en recettes. Au chapitre des recettes non perçues, la non imposition du gain de capital sur la vente d'une résidence principale aurait coûté jusqu'à 3,5 milliards de dollars au fisc fédéral en 1980, selon les estimations du ministère des Finances. Et la liste n'est pas terminée. Ce qu'il faut en retenir, c'est que les dépenses fiscales et recettes non perçues, en dépit des mérites que ces mesures peuvent avoir, imposent un lourd fardeau au Trésor fédéral et, par ricochet, à celui des provinces.

Les déficits

L'analyse qui précède fait ressortir assez clairement que la situation financière difficile dans laquelle se trouvent les gouvernements, et surtout le gouvernement fédéral, ne saurait être entièrement attribuable à l'accroissement des dépenses publiques courantes. Aujourd'hui, les Canadiens jouissent d'un ensemble de régimes sociaux et d'autres grands programmes publics hérités des années 60 et du début des années 70, soit à une époque où les administrations publiques à tous les niveaux ont multiplié les initiatives grâce aux recettes sans cesse croissantes que leur procurait une économie en pleine expansion. À la fin des années 70, bien que le nombre de grands programmes de dépenses mis en œuvre ait diminué, une combinaison de facteurs démographiques, sociaux et économiques ont forcé les gouvernements à accroître leurs dépenses. En outre, le rythme d'accroissement des recettes n'a pas suivi celui des dépenses, en grande partie à cause de choix politiques délibérés. L'indexation et les autres formes de dépenses fiscales, le ralentissement de la croissance du revenu réel et la baisse de la rentabilité des sociétés ont provoqué un manque à gagner fiscal qui a obligé les administrations publiques à financer leurs dépenses par voie de déficit budgétaire.

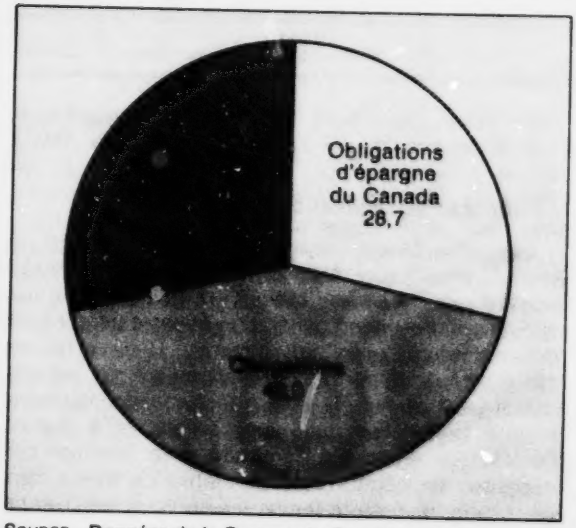
Les perspectives futures indiquent que les déficits des gouvernements ne pourront être réduits simplement en comprimant les dépenses publiques. Les préoccupations légitimes de nombreux Canadiens, ainsi que l'évolution démographique, continueront de faire sentir leurs effets sur la croissance des dépenses, et des économies importantes ne pourront être réalisées sans modification profonde du mandat de nos administrations publiques. En outre, le service de la dette demeurera un des principaux facteurs d'accroissement des dépenses publiques. Par conséquent, il est tout probable que les gouvernements devront augmenter leurs recettes s'ils veulent se sortir de la situation précaire dans laquelle ils se trouvent à l'heure actuelle. Mais la forme que prendra cette hausse des recettes et le moment choisi pour l'appliquer auront une importance primordiale.

3 La dette publique

L'endettement des pouvoirs publics au Canada a atteint un niveau sans précédent. La dette du gouvernement fédéral – qui comprend les bons du Trésor à échéance de 90 ou 180 jours, les obligations d'épargne du Canada rachetables sur demande et les obligations du gouvernement à moyen et à long termes – s'élevait à plus de 138 milliards de dollars à la fin de 1983 et à environ 150 milliards au milieu de 1984 (graphique 3-1). Pour l'ensemble des gouvernements au Canada, les créances en cours totalisaient environ 280 milliards de dollars à la fin de 1983. Même après correction pour l'inflation, cela représente une augmentation considérable par rapport au niveau d'endettement public observé il y a une trentaine d'années, soit 20 milliards de dollars, et cette situation n'est pas sans causer une inquiétude croissante dans divers milieux au pays (graphique 3-2).

Graphique 3-1

Répartition de l'encours total de la dette directe du gouvernement fédéral, par instrument d'emprunt, Canada, 1983



SOURCE Données de la Banque du Canada.

Mais si l'on compare l'évolution de la dette dans le secteur public et dans le secteur privé, ces chiffres paraissent moins alarmants. En 1962, les obligations en cours du gouvernement intervenaient pour plus de 80 % de l'ensemble des obligations de sources privées et publiques en circulation. Dix ans plus tard, le ratio avait fléchi pour se situer à environ 76 %. Il a recommencé à monter en 1978 seulement pour atteindre 78,5 % en 1982, un niveau encore inférieur à celui enregistré deux décennies plus tôt.

La question qui se pose, par conséquent, est de savoir s'il y a lieu de se préoccuper de la taille de la dette publique. La réponse à cette question dépend de la mesure dans laquelle nous pouvons assumer le coût de cet endettement, ainsi que de son incidence sur la gestion de la dette publique et le comportement des agents du secteur privé. Mais avant de considérer plus en détail chacun de ces aspects, il convient d'examiner brièvement les facteurs qui sont à l'origine de l'augmentation de la dette publique au Canada, tant au niveau fédéral que provincial.

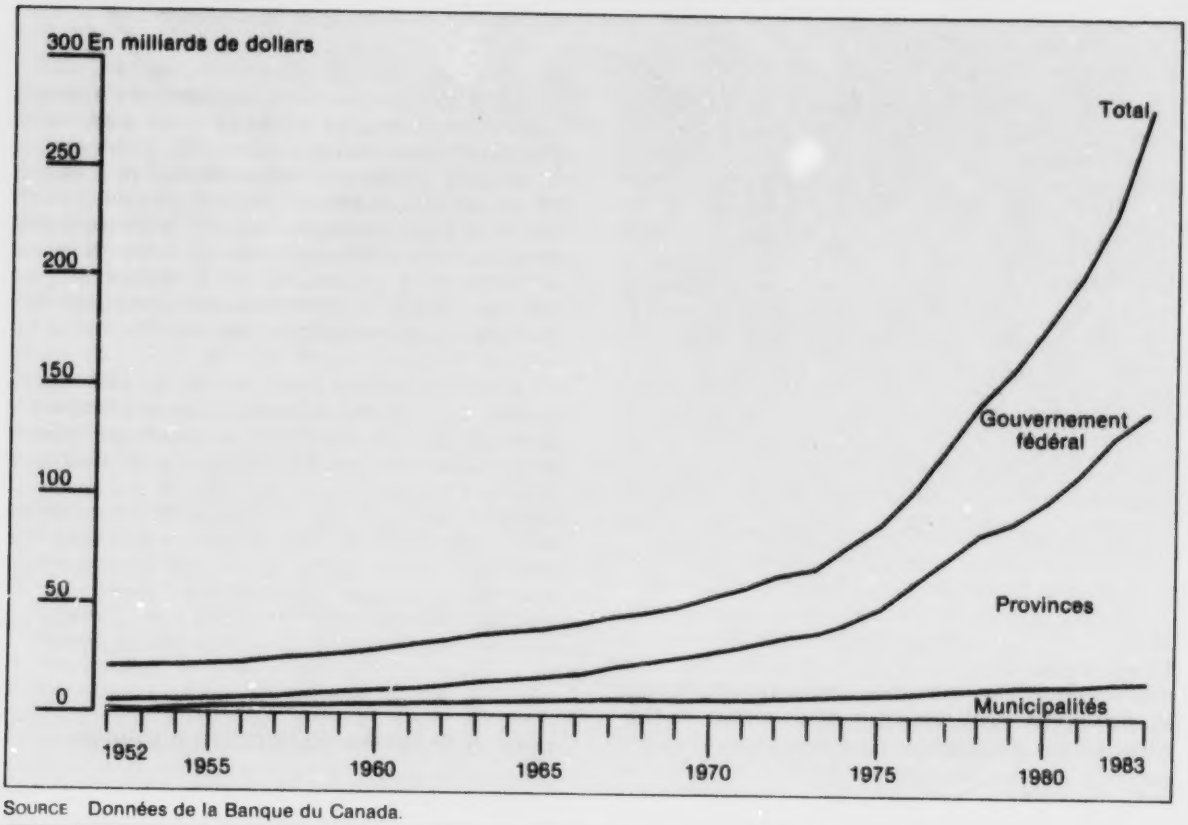
L'augmentation de la dette publique

L'accroissement de l'endettement public est essentiellement (quoique non exclusivement) lié aux déficits budgétaires; tant qu'il y a déficit, la dette publique ne cesse d'augmenter. Des déficits de plus en plus importants entraînent un accroissement plus rapide de la dette publique, alors qu'une réduction du déficit fera ralentir le rythme d'endettement. Pour réduire la dette publique, il est nécessaire – mais non suffisant toutefois – que le gouvernement affiche un excédent budgétaire. Dans les années 50 et au début des années 60, les déficits alternaient avec les excédents, ce qui contribuait à limiter la croissance de la dette publique. Cependant, à partir de 1975, l'écart entre les recettes et les dépenses publiques a augmenté rapidement (graphique 3-3). Les déficits se sont amplifiés, non seulement en valeur absolue mais aussi en proportion de la DNB, pour atteindre des sommets sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Un deuxième facteur, moins important celui-là, qui contribue à faire augmenter la dette publique est le recours à l'emprunt pour financer certaines des

Graphique 3-2

Encours de la dette directe et garantie des divers paliers de gouvernement, Canada, 1952-1983



SOURCE Données de la Banque du Canada.

activités extra-budgétaires du gouvernement, en particulier les prêts et avances au secteur privé et aux divers organismes de la Couronne. Par conséquent, l'encours de la dette publique peut augmenter même lorsque les gouvernements sont en situation excédentaire, comme cela s'est effectivement produit dans les années 60. L'importance croissante des cautions sur prêts, notamment au niveau provincial, ne fait que traduire les engagements indirects contractés par les gouvernements au nom d'organismes dont le mandat est principalement lié à la mise en œuvre des politiques gouvernementales (graphique 3-4).

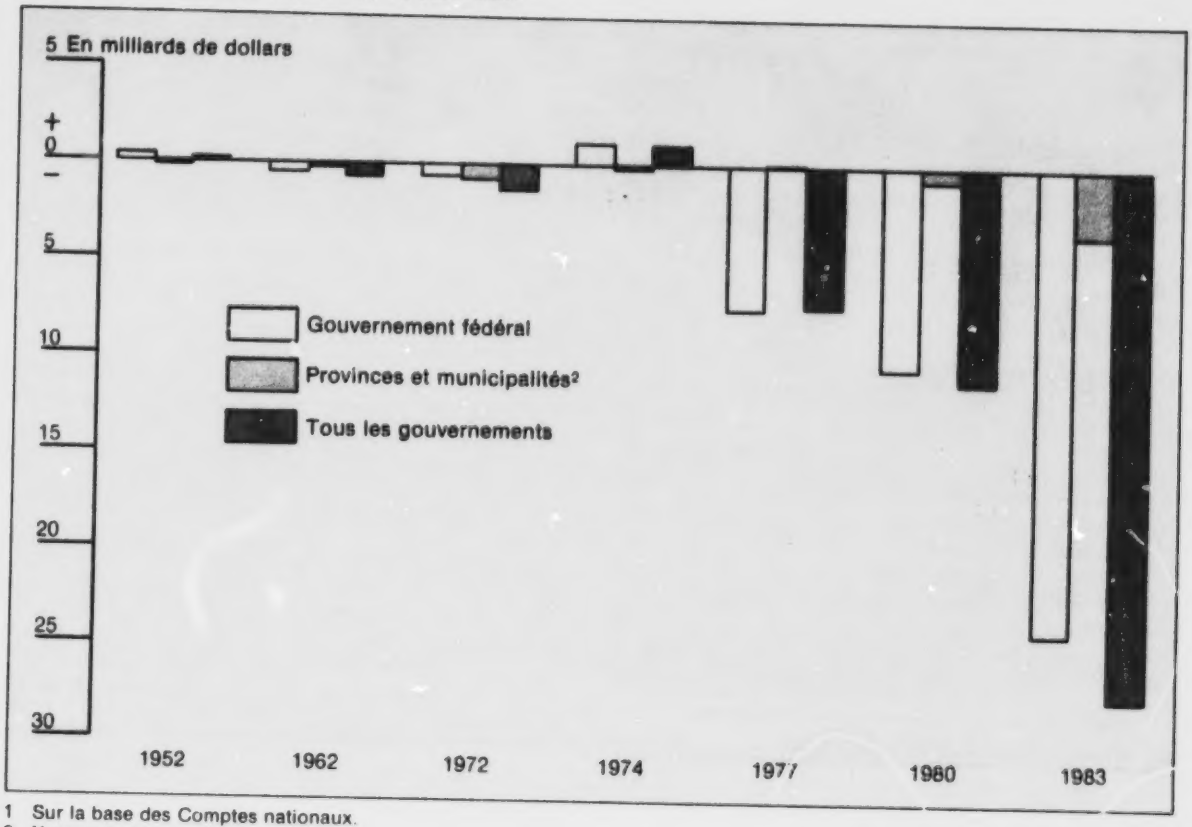
L'accroissement de la dette publique a remis en cause la façon dont les deniers publics sont administrés. Sa présence a aussi soulevé des interrogations quant aux raisons pour lesquelles les gouvernements recourent à l'emprunt lorsqu'ils ont le pouvoir de s'approprier, par le biais de la fiscalité, les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mandat.

Le choix entre la taxation et l'emprunt

Le choix à faire entre prélever des impôts et recourir à l'emprunt dépend de plusieurs facteurs. La question de la redistribution du revenu entre les citoyens d'une même génération et entre générations différentes se pose notamment[1]. Pour certaines catégories de dépenses, le financement par voie de déficit peut être préférable à la levée de nouveaux impôts, tant du point de vue de l'efficience que de l'équité. Le recours à l'emprunt pour financer des dépenses en capital peut permettre de mieux faire correspondre dans le temps les coûts et les avantages associés à un projet d'investissement, et assurer ainsi un meilleur échelonnement des charges financiè-

Graphique 3-3

Situation budgétaire des divers paliers de gouvernement[1], Canada, certaines années, 1952-1983



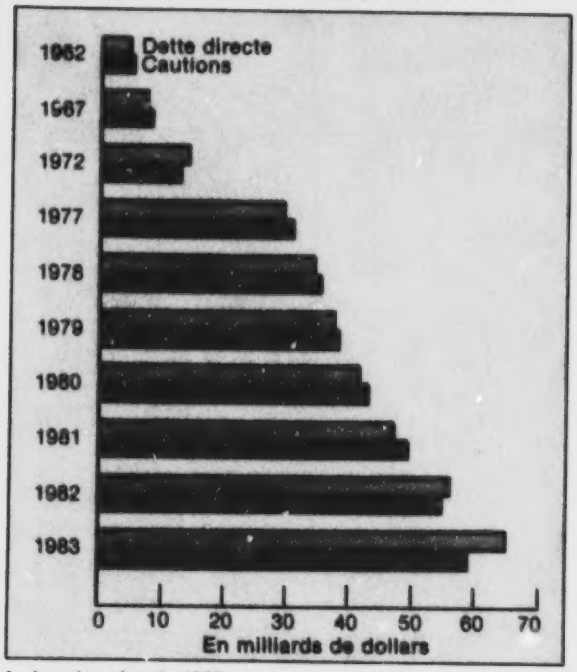
1 Sur la base des Comptes nationaux.
2 Y compris le secteur des hôpitaux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

res. Des facteurs tels que le caractère provisoire ou permanent des dépenses à financer peuvent également entrer en ligne de compte[2]. Ainsi, dans leur planification, les gouvernements pourront préférer le financement par voie de déficit à une augmentation des impôts. En d'autres circonstances, comme récemment lorsqu'ils ont eu à faire face à des dépenses imprévues, les gouvernements peuvent n'avoir d'autre choix que d'encourir un déficit. En outre, des considérations de trésorerie à court terme peuvent amener l'État à recourir temporairement au déficit[3].

Les gouvernements peuvent également emprunter parce qu'ils estiment que certaines limites – politiques sinon juridiques – ne peuvent être dépassées quant aux fonds qu'il est possible de recueillir par le biais des impôts. De plus, il faut reconnaître que le financement par voie de déficit permet aux gouvernements de dépenser plus facilement, étant donné que les coûts des programmes peuvent n'apparaître sous forme d'impôts que quelques années plus tard. L'éminent économiste américain James Buchanan affirme que les gouvernements recourent de plus en plus aux programmes de dépenses publiques qui avantagent certains secteurs particuliers de la population mais dont le coût est supporté par l'ensemble des contribuables. Bon nombre de ces programmes ne pourraient pas résister à une opposition farouche des contribuables, mais peuvent très bien passer lorsqu'ils sont financés par voie d'emprunt[4].

Graphique 3-4

Encours de la dette directe et garantie des gouvernements provinciaux, Canada, certaines années, 1962-1983[1]



1 Les données de 1983 ne sont que des estimations.
SOURCE Données de la Banque du Canada.

Des considérations de stabilisation macroéconomique jouent également. Même aujourd'hui, la plupart des spécialistes restent d'accord avec Keynes pour dire que les gouvernements doivent recourir aux déficits lorsque la demande globale est insuffisante et accumuler un excédent lorsque les ressources limitées de l'économie sont en forte demande. En d'autres termes, ils préconisent de recourir au financement par voie de déficit pour stimuler la croissance économique et combattre le chômage en période de récession, et d'afficher une position excédentaire pour atténuer la surchauffe de l'économie en période inflationniste. Cela signifie qu'en général les budgets devraient être équilibrés lorsque le niveau de la demande globale permet à l'économie de maintenir sa « vitesse de croisière ».

Dans la mise en œuvre des politiques de stabilisation, le gouvernement canadien peut financer son déficit de deux façons : en empruntant auprès du public ou auprès de la Banque du Canada[5]. Les emprunts auprès de la Banque font augmenter l'actif de cette dernière et peuvent donner lieu à un accroissement de la base monétaire et à une expansion subséquente de la masse monétaire, avec les conséquences inflationnistes possibles que cela suppose. Mais il ne s'ensuit pas forcément une augmentation de la masse monétaire, car la banque centrale peut neutraliser les effets de l'intervention gouvernementale par divers moyens comme des ventes de titres sur l'open market ou un changement des exigences quant aux réserves primaires ou secondaires. Lorsque le gouvernement emprunte auprès de la Banque, on dit souvent qu'il monétise le déficit ou une partie du déficit. Par contre, si le gouvernement emprunte auprès du public, notamment auprès des épargnants institutionnels comme les caisses de retraite ou les banques, il pourrait nuire aux possibilités d'emprunt des investisseurs privés[6].

Outre leur mandat de stabiliser l'activité économique, les gouvernements ont également pour mission de promouvoir la croissance économique à long terme. Un niveau adéquat de la masse monétaire et le bon fonctionnement des marchés financiers sont des facteurs importants à cet égard. L'expansion de la masse monétaire au Canada se fait par le biais des titres du gouvernement fédéral; ces titres constituent par ailleurs un placement liquide à peu près sans risque qui permet aux investisseurs de diversifier leur portefeuille de valeurs. Ces considérations militent en faveur du maintien d'un léger déficit ou d'un excédent réduit afin d'assurer à l'économie en croissance le volume requis de titres gouvernementaux.

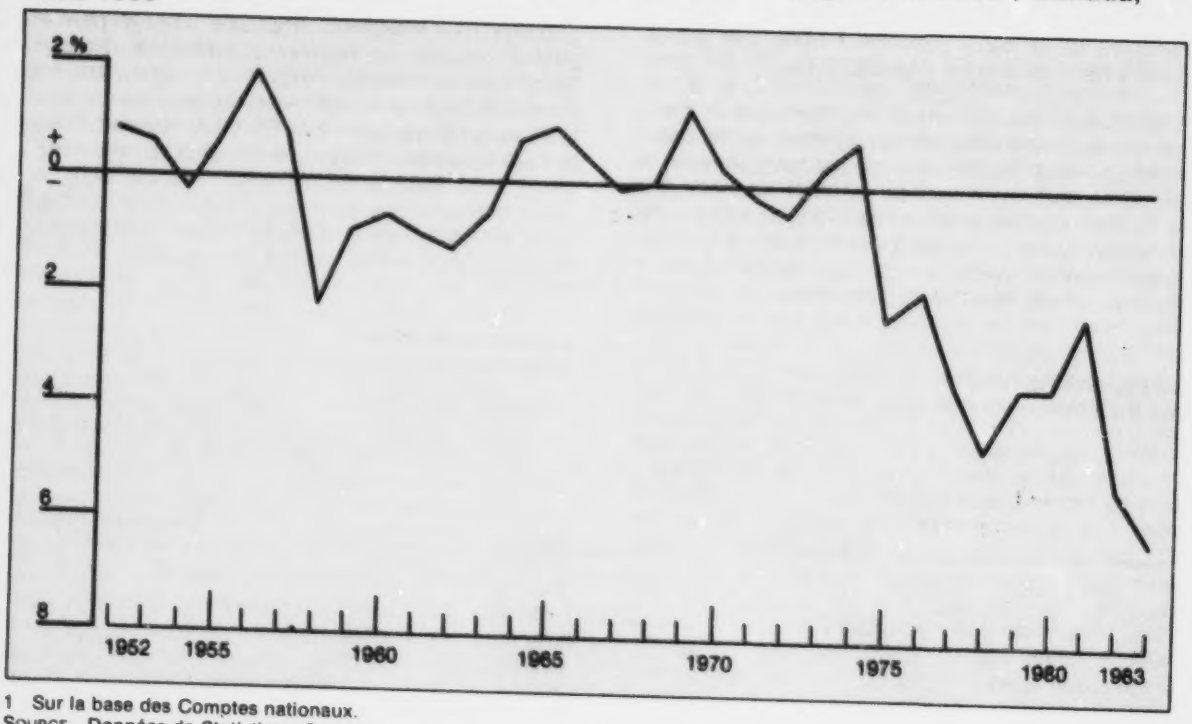
La dette publique fédérale

Au cours des trois dernières décennies, soit de 1952 à 1983, le gouvernement fédéral a enregistré des déficits lors de 20 années, mais ce n'est que récemment que ces déficits sont devenus importants en regard du budget (graphique 3-5). Entre 1952 et 1974, les déficits ont alterné avec les excédents et, très souvent, les surplus budgétaires étaient suffisamment importants pour compenser quelques années de déficits accumulés. Mais depuis 1978, le déficit s'est accru rapidement, atteignant 24 milliards de dollars en 1983. Selon les projections qui accompagnaient le budget fédéral de février 1984, le déficit ne devrait se résorber que légèrement au cours des années qui viennent, pour se situer à environ 18 milliards de dollars en 1987.

Parallèlement aux déficits successifs, l'encours de la dette du gouvernement fédéral a monté en flèche à la fin des années 70 et dans les années 80. Selon les estimations du ministère des Finances, la dette publique fédérale par habitant atteindra 6 000 $ à la

Graphique 3-5

Excédent ou déficit du gouvernement fédéral en pourcentage de la DNB[1], Canada, 1952-1983



1 Sur la base des Comptes nationaux.
SOURCE Données de Statistique Canada.

fin de 1984 et pourrait continuer de croître annuellement de 1 000 $ par habitant jusqu'en 1988.

L'encours de la dette publique en proportion de la DNB a diminué sensiblement dans les années 50 et les années 60, en raison du remboursement graduel des emprunts contractés au cours de la guerre et de la situation budgétaire à peu près équilibrée du gouvernement au cours d'une période de plusieurs années. Mais cette tendance s'est inversée dans les années 70 et, de 1975 à 1983, le rapport de la dette à la DNB s'est accru de 34 %.

Naturellement, dans le calcul du fardeau économique réel des déficits gouvernementaux, il faut tenir compte des ralentissements cycliques de l'activité économique et de l'inflation. Comme le Conseil l'a indiqué dans son Vingtième Exposé annuel, les déficits devraient automatiquement diminuer avec une reprise de l'économie. Les calculs servant à faire un rajustement pour les ralentissements cycliques peuvent, cependant, pécher par excès d'optimisme, car ils sont généralement fondés sur la performance enregistrée au cours des années 60 et au début des années 70 en matière de croissance et d'emploi, performance qui est peu susceptible de se répéter dans les années 80.

De même, l'incidence économique réelle du déficit n'est plus tout à fait la même lorsqu'on tient compte de l'inflation. Sous l'effet de l'inflation, la valeur réelle de la dette diminue, et celle-ci sera remboursée en monnaie dépréciée; par conséquent, la valeur réelle du passif de l'État est inférieure à sa valeur nominale[7]. Cependant, le volume d'épargne qui sert au financement des déficits doit également être rajusté pour tenir compte de l'inflation. De plus, le « déficit gouvernemental réel » calculé en rajustant les dépenses et les recettes en 1981 pour éliminer l'effet de l'inflation se révèle supérieur de plus de 5 milliards de dollars (courants) par rapport au déficit obtenu par le seul rajustement du passif net du gouvernement fédéral. La différence entre les deux mesures

s'explique par un transfert de ressources des créanciers (les détenteurs d'obligations gouvernementales) en faveur du débiteur (le gouvernement du Canada) par le biais de la dépréciation de la valeur réelle de l'encours de la dette gouvernementale, qui correspond à l'actif détenu par ces créanciers.

Mais, bien que les calculs montrent que le passif net réel du gouvernement soit moindre que son passif nominal, cela n'atténue pas nécessairement le problème du financement de ces créances. Même si le « déficit gouvernemental réel » disparaissait complètement après correction pour l'inflation et pour les ralentissements cycliques de l'économie, le déficit nominal devrait quand même être financé.

La capacité d'assumer les frais inhérents à la dette

Bien que l'augmentation incessante de la dette publique puisse susciter une certaine inquiétude, il faut se rappeler que le ratio de la dette à la DNB était, à la fin des années 40 et au début des années 50, beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui – conséquence de la grande crise économique et de l'effort de guerre du Canada; même de nos jours, ce ratio varie considérablement parmi les pays de l'OCDE. Le seuil critique d'endettement est une notion qui dépend, entre autres facteurs, de la capacité d'assumer le fardeau de la dette qui, à son tour, n'est pas sans rapport avec la conjoncture économique générale. Le ratio de la dette publique à la DNB est, par conséquent, une des façons de mesurer la capacité de rembourser les créances en cours.

Une autre mesure, le rapport entre les paiements d'intérêt sur la dette publique et la DNB, indique la proportion de la dépense nationale qui, au cours d'une année, doit être consacrée au service de la dette. La détérioration récente de ce rapport est assez remarquable, alors qu'il est passé de 2,1 % en 1972 à 4,5 % en 1983 après avoir atteint un sommet de 4,7 % en 1982, année où la récession a entraîné un déclin de la DNB. S'il est vrai que la plus grande partie, sinon la totalité, des créances fédérales sont renouvelées à échéance, les investisseurs ne sont disposés à reconduire les emprunts que dans la mesure où ils croient que le gouvernement sera capable de s'acquitter de ses engagements[8].

Le rapport entre le service de la dette et les recettes totales – y compris les impôts, les droits et les redevances, ainsi que les transferts des autres gouvernements – est un autre indicateur de la capacité des pouvoirs publics d'assumer les frais de leur passif en cours. Les paiements d'intérêt sur la dette fédérale ont représenté environ 12 % des recettes totales jusqu'au milieu des années 70, mais ont augmenté par la suite pour atteindre 25 % en 1982, soit un nouveau sommet depuis la Crise des années 30. Le ratio s'est maintenu à ce niveau en 1983. Le gouvernement consacre donc une part de plus en plus grande de ses recettes aux charges d'intérêt. Mais, comme nous le verrons au chapitre suivant, cette tendance ne se manifeste pas uniquement dans le secteur gouvernemental. En effet, les entreprises doivent consacrer une proportion croissante de leurs revenus au service de la dette[9]. Autant pour les gouvernements que pour les entreprises du secteur privé, la gestion de la dette et l'accès aux marchés financiers ont pris une importance capitale.

L'accès au marché et la gestion de la dette

Devant les besoins de trésorerie sans cesse croissants du gouvernement fédéral et les déficits budgétaires importants qu'il enregistre, les gestionnaires de la dette fédérale craignent que certaines émissions d'obligations soient mal reçues sur le marché, particulièrement si elles n'arrivent pas au moment opportun. Il n'est jamais arrivé que le marché rejette d'emblée une émission d'obligations fédérales; mais avec la volatilité des taux d'intérêt, une émission de titres gouvernementaux pourrait être mal accueillie si la situation sur le marché financier changeait peu après l'annonce des conditions (prix et échéance) rattachées à l'émission, comme cela s'est produit à deux reprises au début de 1984.

Il est possible, par une saine gestion de la dette, d'améliorer sensiblement l'accès au marché et de réduire dans une certaine mesure le coût d'une émission. (Les différents aspects de la gestion de la dette publique au Canada sont examinés plus en détail à l'appendice B.) L'objectif premier de la gestion de la dette est d'obtenir, au meilleur coût, des fonds suffisants pour refinancer les émissions qui viennent à échéance et pour procurer au gouvernement les ressources financières dont il a besoin pour couvrir son déficit budgétaire et ses opérations extrabudgétaires, comme les prêts aux entreprises ou aux sociétés d'État. Il y a d'autres objectifs connexes, qui sont de favoriser le développement d'un vigoureux marché des capitaux au Canada et de minimiser les perturbations sur ce marché.

On vise habituellement à atteindre ces objectifs en élargissant la gamme et la distribution des titres offerts sur le marché, par une gestion efficace des opérations de vente, par la création de marchés secondaires efficaces pour les titres de l'État et par une structure équilibrée des échéances. Dans le passé, le gouvernement fédéral et les provinces se sont employés activement à élargir la gamme des

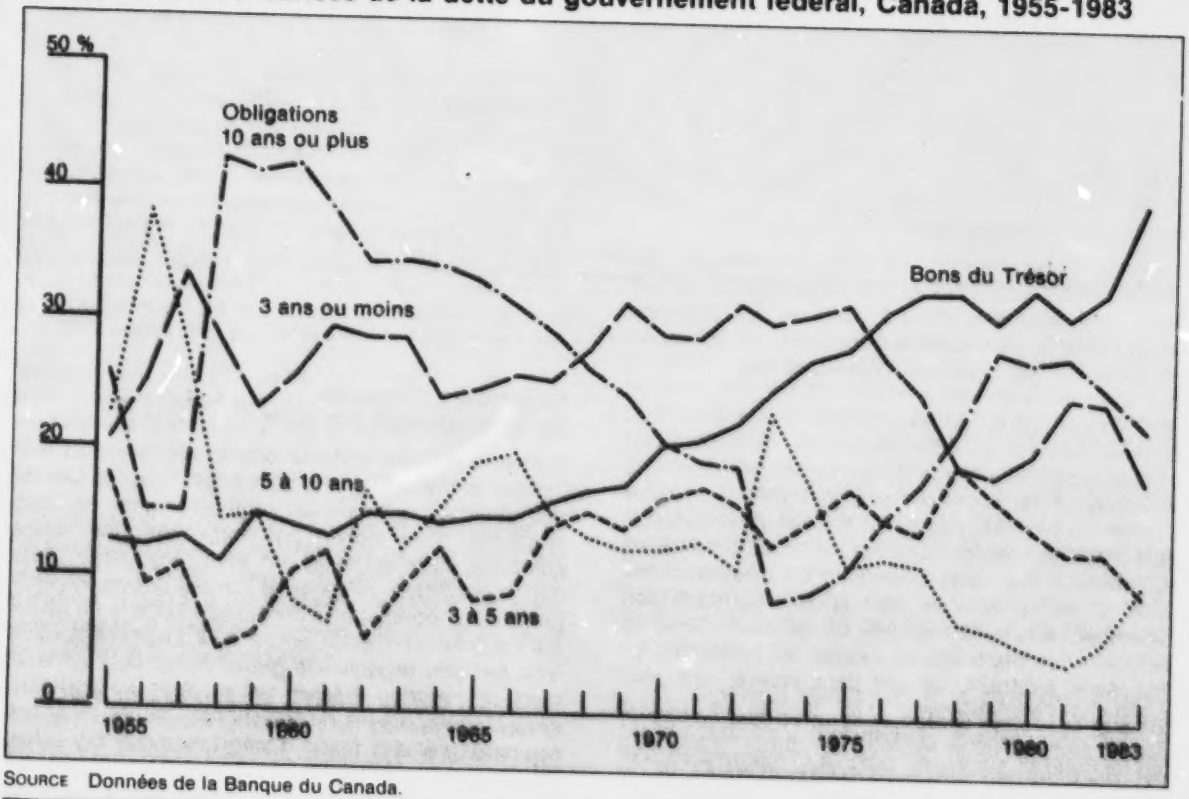
instruments d'emprunt gouvernementaux, à améliorer leurs opérations de vente et à équilibrer le mieux possible la structure d'échéances de leur passif. Mais, ces dernières années, les taux d'intérêt élevés et la croissance rapide des besoins de trésorerie ont, dans bien des cas, forcé les gestionnaires de la dette à recourir à tous les moyens disponibles pour mobiliser les fonds requis. Ces efforts se sont faits en partie au détriment de l'équilibre de la structure des échéances, et le terme de la dette – aux deux paliers de gouvernement – s'en est trouvé réduit.

Au niveau fédéral, on a observé un recours sensiblement accru aux bons du Trésor à court terme durant les années 70 et au cours des dernières années (graphique 3-6). L'importance relative des bons du Trésor a plus que triplé entre 1955 et 1983. En 1983, la dette à échéance de trois ans ou moins représentait 58 % de l'ensemble des engagements en cours du gouvernement fédéral. L'augmentation de la fréquence des émissions à courte et à moyenne échéance fera augmenter considérablement les besoins de financement du gouvernement central dans cinq ou dix ans.

Le gouvernement fédéral a cherché récemment à diversifier son passif. Il a réussi à réduire sa dépendance à l'égard des obligations d'épargne du Canada, qui peuvent se révéler être des engagements à très court terme et souvent volatiles. À la fin des années 70, il a aussi commencé à offrir aux enchères des bons du Trésor à échéance de deux ans. Les efforts récents pour diversifier la composition de la dette en cours constituent peut-être une réaction à la montée des taux d'intérêt et à l'augmentation des besoins de trésorerie du gouvernement fédéral. Malgré ces mesures, la gestion du passif de l'État pourrait se buter à des difficultés si les déficits demeurent à leur niveau élevé actuel, car un grand nombre d'émissions d'obligations arriveront à échéance simultanément. Il sera alors nécessaire de les refinancer, ce qui entraînera une augmentation

Graphique 3-6

Structure des échéances de la dette du gouvernement fédéral, Canada, 1955-1983



SOURCE Données de la Banque du Canada.

considérable des besoins d'emprunt des gouvernements.

En dépit des préoccupations manifestées au sujet de la taille du déficit – qui oblige à recourir aux marchés financiers ou à emprunter auprès de la Banque du Canada – et malgré les consultations étroites durant le processus budgétaire entre le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et la Banque, la taille relative de la dette fédérale n'est pas formellement considérée comme une contrainte budgétaire. La dette publique constitue l'une des enveloppes de dépenses, mais sur laquelle le gouvernement a peu de contrôle, une fois établi le niveau des impôts et des autres dépenses. Le niveau d'endettement et le coût du service de la dette devraient plutôt être considérés comme une contrainte dans le choix des moyens de financement des dépenses gouvernementales.

Le gouvernement n'a pas tenté non plus de faire correspondre certaines formes de financement à certaines catégories de dépenses. Le gouvernement fédéral n'établit pas un budget de capital distinct, même si les économistes aux États-Unis et au Canada ont préconisé une division du budget en un compte de capital et un compte d'exploitation. Il est généralement reconnu que les gouvernements devraient emprunter principalement pour financer des dépenses de capital, mais le gouvernement fédéral a la responsabilité de stabiliser l'économie, et les déficits sont un instrument clé pour y parvenir. Ces deux arguments ne sont pas aussi incompatibles qu'il pourrait le sembler, car le gouvernement intervient souvent pour compenser l'insuffisance des investissements dans le secteur privé.

Certes, l'établissement de budgets distincts pour les dépenses courantes et les dépenses de capital pose des difficultés d'ordre pratique. La première réside dans la distinction à faire entre les dépenses de capital et les dépenses courantes. Dans certains cas, il est facile de dire à quel budget doit appartenir une activité; ainsi, la construction d'une autoroute entrerait sans le moindre doute dans le compte de capital. Mais, dans le cas des dépenses consacrées à la formation de la main-d'œuvre, il n'est pas aussi aisé de trancher la question. La plupart estimeraient qu'il s'agit de dépenses courantes, mais on pourrait également les considérer comme un investissement dans le capital humain dont la société, dans son ensemble, serait susceptible de profiter. Ainsi, la définition des dépenses de capital est forcément un processus arbitraire, ce qui peut enlever une part d'utilité à l'établissement d'un budget de capital distinct. Par ailleurs, l'existence d'un budget de capital pourrait ajouter du poids à l'argument voulant que les dépenses de capital doivent être financées par des emprunts, contrairement aux dépenses courantes qui doivent être assumées à même les impôts. Mais la théorie classique des finances fait seulement valoir que les dépenses d'investissement doivent être financées par des fonds à long terme. Dans le cas d'une entreprise ou d'un particulier, ces fonds peuvent provenir d'un emprunt à long terme ou de fonds propres. Pour le gouvernement, le produit de l'impôt est équivalent aux fonds propres, de sorte que l'on ne saurait affirmer que la totalité des investissements en capital doit être financée par voie d'emprunt. Une partie de ces investissements pourrait donc continuer d'être financée à même les recettes fiscales.

En somme, l'augmentation de la dette et le coût croissant des charges afférentes n'ont pas encore entraîné de difficultés sérieuses pour le gouvernement fédéral, sauf de compliquer quelque peu la tâche des gestionnaires de la dette. Mais il y a probablement lieu de s'inquiéter pour l'avenir, surtout devant l'absence de mécanismes formels pour limiter la croissance du passif de l'État.

La dette provinciale

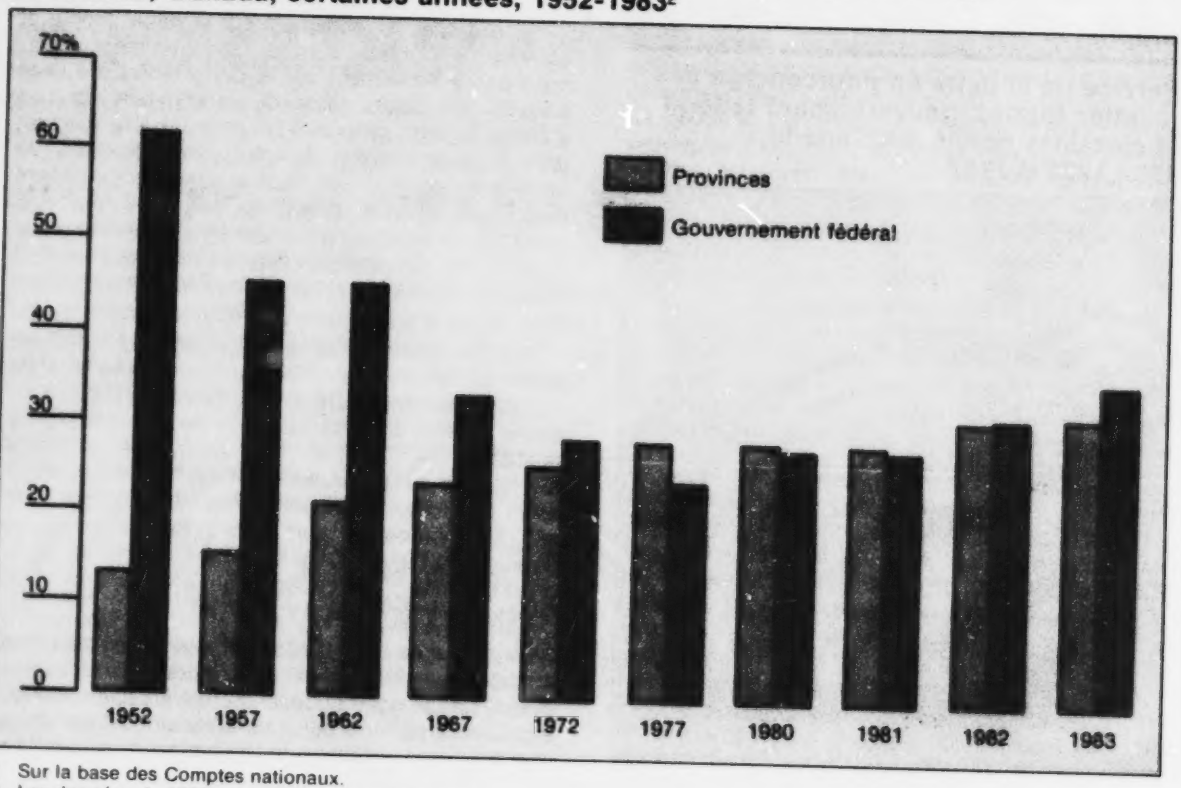
Comme ce fut le cas au palier fédéral, les déficits ont alterné avec les excédents au niveau provincial et local au cours des 30 dernières années. De 1952 à 1983, les gouvernements provinciaux ont affiché globalement un excédent lors de sept années, et un déficit au cours des 23 autres années. À compter de 1975, les déficits, imposants par surcroît, se sont toutefois succédés sans interruption; en 1983, les gouvernements provinciaux ont enregistré un déficit combiné de 2,9 milliards de dollars (voir le graphique 3-3). Les administrations locales ont été déficitaires tout au long de la période, alors que les hôpitaux ont généralement affiché des surplus. L'encours de la dette provinciale et municipale en pourcentage du PIB a augmenté en conséquence (graphique 3-7).

La capacité d'assumer les frais inhérents à la dette

Bien que le ratio de la dette provinciale au PIB indique la proportion des ressources que les provinces devront consacrer au remboursement de leurs emprunts, il ne donne pas forcément une image complète de la situation. En effet, une partie de la dette contractée ou garantie par les gouvernements provinciaux pourrait être considérée comme un passif qui s'autofinance, étant donné qu'il s'agit d'emprunts faits par des organismes gouvernementaux générateurs de recettes – telles les sociétés hydroélectriques ou compagnies de téléphone – ou de créances couvertes par des fonds d'amortissement. Il y a lieu de déduire ces engagements du montant de la dette afin d'avoir une image plus fidèle du fardeau de

Graphique 3-7

Endettement[1] du gouvernement fédéral et des provinces en pourcentage de la DNB, Canada, certaines années, 1952-1983[2]



1 Sur la base des Comptes nationaux.
2 Les données de 1983 ne sont que des estimations.
SOURCE Données de la Banque du Canada et de Statistique Canada.

l'endettement des provinces. Ces dernières années, alors que la situation a varié d'une province à l'autre, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan par exemple, le ratio de l'endettement net au PIB provincial a augmenté rapidement[10].

Un autre indicateur de la capacité de rembourser le capital emprunté est l'endettement net par habitant. En 1982, la dette consolidée nette par habitant atteignait 4 300 $ à Terre-Neuve, 4 000 $ en Nouvelle-Écosse, 2 800 $ au Nouveau-Brunswick, 2 100 $ au Québec et 2 000 $ en Ontario.

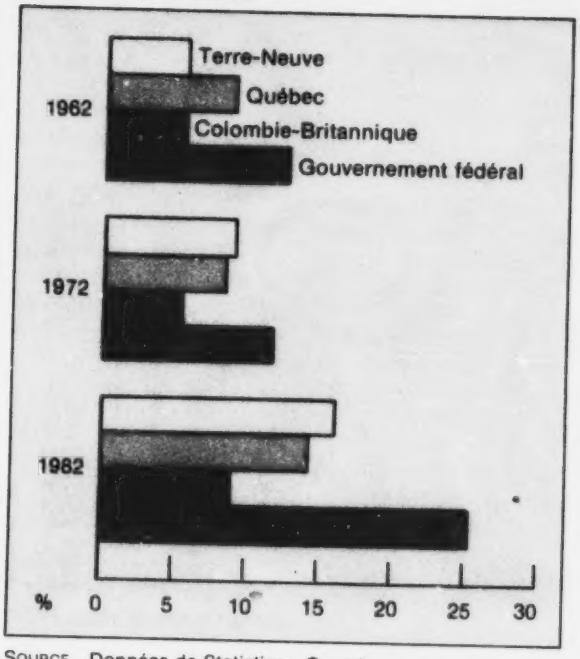
Le ratio des paiements d'intérêt au PIB provincial constitue un troisième indicateur du fardeau de la dette. À l'heure actuelle, c'est Terre-Neuve qui affiche à cet égard le rapport le plus élevé, suivie par la Nouvelle-Écosse. En Colombie-Britannique et en Alberta, par contre, ce ratio est peu élevé. Dans la plupart des provinces, le rapport entre les paiements d'intérêt sur la dette publique et le PIB a augmenté régulièrement, surtout ces dernières années. De 1961 à 1982, ce ratio a quintuplé à Terre-Neuve, et il a plus que doublé au Québec et au Manitoba. Le service de la dette en pourcentage du PIB est généralement plus lourd pour les provinces que pour le gouvernement fédéral, étant donné que le fardeau de la dette fédérale est supporté par l'ensemble de l'économie canadienne.

Un quatrième indicateur – la part des recettes totales consacrée au service de la dette – varie d'une province à l'autre, Terre-Neuve venant en tête de liste et la Colombie-Britannique au dernier rang. Le rapport entre le service de la dette et les recettes totales a généralement augmenté au cours des

dernières années, et il a plus que doublé entre 1962 et 1982 dans plusieurs provinces (graphique 3-8).

Graphique 3-8

Service de la dette en pourcentage des recettes totales, gouvernement fédéral et certaines provinces, Canada, 1962, 1972 et 1982



SOURCE Données de Statistique Canada.

Pour chaque province, de nombreux facteurs influent sur le coût du service de la dette. Les conditions économiques générales qui prévalent au moment de l'emprunt, notamment le taux de croissance de l'économie, le rythme d'augmentation des prix et le taux prévu d'inflation, influent sur le rendement demandé par les investisseurs. Certains gestionnaires de la dette provinciale estiment que le niveau de la dette en cours et le montant des nouvelles émissions ont aussi une incidence directe sur le rendement exigé par le marché; d'autres, par contre, n'accordent pas beaucoup d'importance à ces facteurs. Les uns et les autres ont probablement raison. Une étude des déterminants du coût de la dette provinciale pour la période allant de 1960 à 1982 a indiqué que, dans certains cas, le niveau de la dette en cours n'a pas eu d'effet significatif sur les taux d'intérêt qu'ont dû offrir les gouvernements provinciaux alors que, dans d'autres cas, ce facteur a joué un rôle[11]. La capacité d'emprunt d'une province peut également être influencée par d'autres facteurs qui lui sont propres.

Par exemple, le rendement sur la dette directe et garantie de l'Ontario semble essentiellement déterminé par le rendement sur la dette fédérale auquel s'ajoute une faible prime de risque. Il n'y a pas d'autres facteurs propres à l'Ontario qui interviennent dans la détermination du coût des obligations de cette province. Ainsi, les titres ontariens apparaissent comme de proches substituts des titres fédéraux; toutefois, si la province recourait massivement au financement par voie d'emprunt dans les années à venir, elle pourrait voir ses coûts d'emprunt augmenter.

Pour le Québec, la situation est quelque peu différente. Même si le rendement sur la dette fédérale est un facteur important, le ratio des engagements en cours au PIB brut de la province et le degré de confiance des investisseurs exercent une influence significative sur le rendement exigé par les investisseurs pour détenir des obligations québécoises. Une augmentation de l'encours de la dette québécoise se traduirait par une hausse des coûts d'emprunt de la province, mais d'autres facteurs d'ordre économique et politique interviennent également[12].

La différence entre les deux provinces est peut-être attribuable au fait que l'Ontario a adopté une approche un peu plus prudente en matière de financement, empruntant en règle générale presque exclusivement pour financer les déficits de son budget de capital. Le Québec, au contraire, a eu largement recours à l'emprunt pour financer ses programmes, ce qui n'a pas été sans influer sur les perceptions des investisseurs quant à la qualité des titres québécois.

En Colombie-Britannique, le montant de la dette en cours est relativement faible par rapport à la taille de l'économie, et ce facteur n'a aucun effet notable sur le taux d'intérêt que la province doit offrir sur ses émissions d'obligations. La seule variable qui a une influence significative sur le coût des obligations de la Colombie-Britannique est le rendement des obligations ontariennes ou fédérales, dont elles sont un proche substitut. La situation du Nouveau-Brunswick ressemble davantage à celle du Québec; le ratio de la dette en cours au PIB est assez élevé, et ce facteur joue un rôle de premier plan dans la détermination du rendement offert sur les obligations du Nouveau-Brunswick.

Que faut-il conclure de ce qui précède ? Il semblerait que les investisseurs aient établi différentes catégories de risque, du moins sur le plan conceptuel. Tant qu'une province demeure dans une catégorie de risque donnée, elle peut recourir davantage à

l'emprunt sans voir augmenter sa prime de risque. Dès qu'elle passe d'une catégorie de risque à une autre plus élevée, par exemple lorsque le ratio de la dette au PIB dépasse un certain seuil, le rendement qu'elle doit consentir sur ses titres augmente par rapport au niveau général des taux d'intérêt ou au taux de rendement de titres fédéraux.

Ces facteurs entrent en ligne de compte dans l'établissement de la cote de crédit de chaque province, c'est-à-dire de l'évaluation du risque sur les titres émis par une province et, plus généralement, par un emprunteur, par des organismes spécialisés tels que Moody's ou Standard and Poors aux États-Unis, et Canadian Bond Rating Service ou Dominion Bond Rating Service au Canada. La cote de crédit reflète donc l'aptitude de l'emprunteur à rembourser les créances contractées. Les facteurs qui interviennent dans l'établissement de la cote de crédit concernent la gestion financière de la province, la situation de l'économie en général, l'assiette fiscale de la province, la vulnérabilité de la province aux fluctuations de l'activité économique et la diversification de la base économique de la province.

Tous ne s'entendent pas sur l'importance de la cote de crédit en regard de l'accès aux marchés financiers et, notamment, en regard du coût d'emprunt. Son importance est généralement reconnue pour ce qui est du marché canadien, du marché américain et de celui de l'eurodollar. Par le passé, la cote de crédit était une considération moins importante sur les marchés européens et japonais, mais cela est en voie de changer. Si les besoins d'une province sont modestes, il se peut qu'elle réussisse à y pourvoir indépendamment de sa cote de crédit. Néanmoins, la cote de crédit influence la perception que se fait le public de la qualité des obligations émises par la province. Certains analystes maintiennent par ailleurs que la cote de crédit reflète uniquement l'attitude du marché à l'égard de l'emprunteur et que, par conséquent, ces cotes n'ont pas une influence directe sur les marchés financiers.

Quelle que soit la relation entre marchés et cotes de crédit, il reste que les gestionnaires de la dette – particulièrement au niveau provincial – croient en l'importance des cotes de crédit et cherchent à maintenir, sinon à améliorer, celle de leur province. Cela signifie que, lors de la préparation d'un budget provincial, on se préoccupe généralement de la réaction que Moody's ou Standard and Poors pourrait avoir devant une augmentation du déficit ou une augmentation des dépenses de la province. Au cours des dernières années, certains organismes de crédit ont en effet abaissé la cote accordée aux obligations de certaines provinces qui se trouvaient en position déficitaire.

L'accès au marché et la gestion de la dette

Pour plusieurs provinces, la question de l'accessibilité aux marchés est devenue une préoccupation au fil des années. Les marchés financiers ne sont pas la seule source de capitaux. Les sources hors marché, comme le Régime de pensions du Canada, la Caisse de dépôt et placement du Québec et divers fonds provinciaux, comblent 40 % des besoins de trésorerie des provinces. Mais les marchés de capitaux constituent la source supplémentaire ou marginale de liquidités, et ils limitent la mesure dans laquelle les gouvernements peuvent mobiliser des fonds. Plusieurs provinces ont vu leurs émissions d'obligations se heurter à une certaine résistance lorsqu'elles encouraient des déficits importants en période de récession, comme cela s'est produit en 1969 et au début des années 80, alors que les provinces étaient en concurrence avec le gouvernement fédéral sur le marché des obligations.

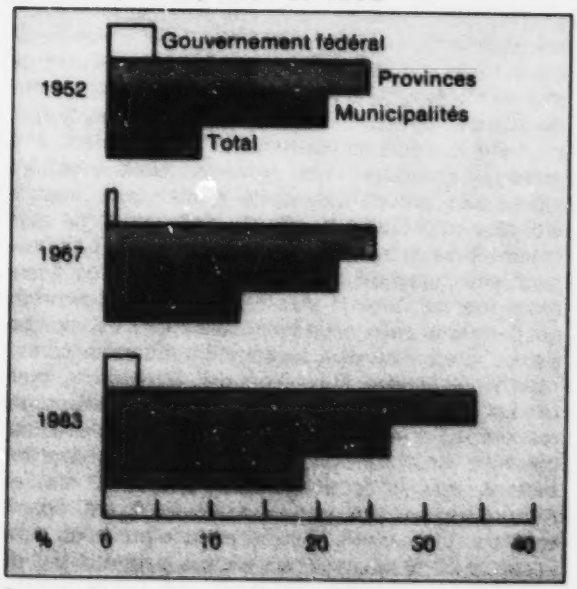
L'accès aux marchés financiers est d'une importance primordiale pour assurer une certaine souplesse dans la gestion financière, particulièrement au niveau provincial, et les provinces ont mis au point différentes stratégies pour faire en sorte que leurs émissions de titres soient bien accueillies. Certaines cherchent à maintenir un niveau de liquidité interne suffisant pour pouvoir se payer le luxe de ne solliciter les marchés financiers que lorsque les conditions y sont favorables. Ces provinces n'ont recours aux marchés financiers que de façon sporadique, et plusieurs années peuvent s'écouler entre leurs émissions d'obligations. Elles ont ainsi réussi à éviter les contrecoups de la hausse des taux d'intérêt au cours de la période 1979-1982. Un inconvénient de leur bonne fortune, c'est qu'après avoir été absentes du marché pendant quelques années, elles auront peut-être à établir de nouveau leur cote de crédit et à attirer l'attention des investisseurs éventuels lorsqu'elles auront besoin de placer une nouvelle émission d'obligations. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles d'autres provinces ont opté pour une présence continue sur les marchés financiers, tant au Canada qu'à l'étranger. De nombreux gestionnaires de la dette considèrent qu'il est avantageux d'être connu pour se garantir un bon accès aux marchés financiers. Mais, il pourrait être difficile, pour une petite province dont les besoins sont relativement restreints, de maintenir une présence constante sur plusieurs marchés. L'Île-du-Prince-Édouard, dont les besoins annuels dépassent rarement les 50 millions de dollars, est un parfait exemple à cet égard, quoique la nécessité de maintenir une présence dans le cas de cette province ne s'impose peut-être pas en raison du niveau très modeste de ses besoins financiers.

Pour l'ensemble des gouvernements au Canada, les emprunts à l'étranger intervenaient pour environ 20 % du total des créances émises en 1982. Le gros de ces emprunts était imputable aux provinces, bien que le gouvernement fédéral ait été un peu plus actif sur les marchés étrangers au cours des dernières années. Les emprunts du gouvernement fédéral à l'étranger servent surtout à regarnir les réserves en devises en vue de soutenir ou de stabiliser le dollar canadien sur les marchés de change. Pour tous ses autres besoins, il emprunte généralement sur le marché intérieur[13].

Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales ont eu largement recours aux marchés étrangers pour satisfaire leurs besoins de liquidités. En 1952, 24 % de la dette en cours des gouvernements provinciaux et 20 % de celle des administrations municipales étaient libellées en monnaie étrangère (graphique 3-9). Ces proportions se sont accrues sensiblement à la fin des années 70 et, en 1982, l'encours de la dette provinciale et municipale souscrite en monnaie étrangère était de 35 et 26 %, respectivement. Cette année-là, la dette provinciale contractée en dollars canadiens s'élevait à 73 milliards de dollars, alors que les créances en dollars américains atteignaient 25 milliards de dollars et celles établies en devises d'autres pays totalisaient près de 14 milliards de dollars.

Graphique 3-9

Créances détenues par l'étranger en pourcentage de la dette totale, selon le palier de gouvernement, Canada, 1952, 1967 et 1983



SOURCE Données de la Banque du Canada.

Au milieu de 1983, les provinces avaient des engagements directs ou sous forme de garanties dans 12 monnaies différentes (en considérant comme devises distinctes le dollar canadien, l'eurodollar canadien, l'eurodollar américain, le dollar américain et les options de remboursement en dollars américains). Toutes les provinces avaient des emprunts libellés en dollars canadiens et en dollars américains. Les prêts souscrits en eurodollars, en francs suisses et en marks allemands étaient également nombreux. La dette directe et garantie du Québec comprenait des créances contractées en 11 monnaies différentes. Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Manitoba avaient des engagements en six devises différentes, alors que le passif de l'Île-du-Prince-Édouard ne comportait que des emprunts en dollars canadiens ou américains[14].

Les écarts de taux d'intérêt sont le principal facteur qui incite les gouvernements à emprunter à l'étranger. Ainsi, en 1983, le Québec a pu obtenir l'équivalent de 59 millions de dollars canadiens en francs suisses à un taux de 5 5/8 %, alors que l'Hydro-Québec a obtenu un montant semblable à 5,5 %. Le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont contracté des prêts comparables à 5,75 %, le Manitoba a emprunté des marks allemands à 7 3/8 %, alors que deux prêts en yens japonais ont été obtenus à des taux de 8,7 % et 8,1 %, respectivement. Le taux d'intérêt pour des emprunts équivalents sur le marché intérieur aurait varié entre 10,5 % pour les billets à courte échéance et plus de 12 % pour les créances à plus long terme. Les écarts de taux étaient encore plus marqués en 1980 et 1981. Les provinces se tournent également vers les marchés étrangers lorsqu'elles ne sont pas sûres de trouver au Canada les fonds dont elles ont besoin, c'est-à-dire lorsqu'elles estiment ne pas pouvoir obtenir les échéances souhaitées, ou que le marché intérieur est déjà encombré par les émissions des autres gouvernements et des sociétés privées, ou encore lorsqu'elles estiment qu'elles auront à payer ici une prime de risque plus élevée.

En empruntant à l'étranger, les provinces parviennent à réduire leurs frais d'intérêt, mais elles s'exposent également aux risques de change. Si la valeur de la monnaie dans laquelle le prêt est libellé et doit être remboursé augmente par rapport au dollar canadien, le montant de la créance augmente en dollars canadiens, tout comme le coût du remboursement de la dette. Par contre, si la valeur de la devise dans

laquelle le remboursement doit se faire diminue, le montant du prêt étranger en dollars canadiens diminue également, ce qui réduit le coût global de l'emprunt. Certaines monnaies ont été assez stables depuis deux décennies, alors que d'autres ont connu de fortes fluctuations, notamment au cours des dernières années. Quelques provinces ont enregistré de lourdes pertes dans des opérations de financement sur des marchés étrangers, notamment des transactions conclues en marks allemands. Cependant, les gestionnaires provinciaux de la dette insistent sur le fait que les effets de ces fluctuations n'ont pas été tellement importants à long terme, en particulier pour les provinces qui maintiennent un portefeuille de créances bien diversifié. En outre, le coût supplémentaire du remboursement de la dette est parfois compensé par un gain lors de la conversion de l'emprunt étranger en dollars canadiens.

De nombreux gestionnaires de la dette considèrent que les opérations sur les marchés étrangers s'équilibrent en longue période. Certaines provinces se protègent contre les risques inhérents aux fluctuations des monnaies étrangères en maintenant un fonds d'amortissement partiellement investi dans des obligations négociables en dollars américains. Certaines gèrent leurs créances étrangères en surveillant de près l'évolution des diverses monnaies et même en se livrant à des accords de swap. Dans l'ensemble, cependant, les fluctuations des monnaies peuvent rendre assez coûteux les emprunts à l'étranger et annuler tout gain résultant des taux d'intérêt moins élevés. Le mouvement relatif des monnaies est difficile sinon impossible à prévoir avec précision. La plupart des provinces cherchent donc à limiter la part des créances étrangères à environ 25 % de leur dette totale. Une analyse récente portant sur plusieurs emprunts du Québec à l'étranger mène à la conclusion que les gestionnaires de la dette dans cette province ont agi rationnellement, à la lumière des renseignements dont ils disposaient au moment de l'émission de ces emprunts[15].

Le choix entre déficit et taxation

La décision de financer les dépenses par voie de déficit ou par les impôts est intégrée davantage dans le processus budgétaire au niveau provincial qu'elle ne l'est au niveau fédéral. Sept des 10 provinces divisent leur budget principal en budget d'exploitation et en budget d'équipement. Plusieurs provinces se sont fixées comme règle de conduite d'équilibrer leur budget d'exploitation et de n'emprunter que pour financer des dépenses de capital. Pour la plupart, cependant, la sévérité de la récente récession a rendu cet objectif beaucoup plus difficile à atteindre, puisque pour équilibrer leur budget d'exploitation, elles auraient été obligées d'augmenter les impôts ou de diminuer les dépenses courantes.

Quelques provinces ont choisi de ne pas suivre rigoureusement cette règle, même dans une optique de long terme. La thèse suivant laquelle la notion de capital devrait englober le capital humain tout autant que le capital physique rallie plus de partisans, même si, parmi les gestionnaires de la dette au niveau provincial, les plus traditionnels soutiennent qu'une province pourrait ne pas récolter les fruits de ses investissements en capital humain par suite des migrations interprovinciales et que, par conséquent, ce concept est inopérant en pratique. Certaines provinces ont adopté une perspective sociale du développement, considérant les dépenses au titre de la santé et de l'enseignement, par exemple, comme un investissement dans l'avenir. D'autres ont mis l'accent sur la croissance économique, ce qui peut nécessiter une certaine limitation de l'activité gouvernementale. Dans l'ensemble, la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté une position intermédiaire, reconnaissant la nécessité de réduire le déficit tout en insistant sur l'importance de ne pas trop sabrer dans les divers programmes sociaux.

En résumé, l'augmentation des déficits et un niveau d'endettement sans cesse plus élevé ont réduit la marge de manœuvre financière des gouvernements provinciaux au chapitre de la gestion du passif. Alors que certaines provinces se tirent plus mal d'affaires que d'autres, toutes ont un ratio du service de la dette au PIB supérieur à celui du gouvernement fédéral mais un ratio du service de la dette aux recettes courantes légèrement moins élevé. Même si elles disposent d'une base économique plus restreinte, les provinces ont jusqu'à maintenant réussi à éviter des difficultés financières majeures grâce à une gestion de la dette avisée, et elles semblent en général suivre de près l'évolution de leur situation financière. Le fait que le niveau d'endettement soit une considération importante dans la gestion budgétaire a certes joué un rôle, tout comme d'ailleurs l'influence exercée par les cotes de crédit et l'absence de recours à la banque centrale.

La gestion de la dette, l'effet d'éviction et les taux d'intérêt

Nombreux sont ceux qui croient que les déficits gouvernementaux et la gestion de la dette ont une incidence sur les taux d'intérêt et, indirectement, sur le niveau général d'activité économique. Les économistes et les gestionnaires de la dette sont en effet engagés depuis longtemps dans un débat animé au sujet de l'incidence des emprunts publics sur les taux d'intérêt, notamment, de l'effet sur les taux d'intérêt des changements dans la structure des échéances de

la dette publique. Mais quelle que soit la position à laquelle on souscrive, l'effet de la structure de la dette publique sur les taux de rendement dépend en dernier ressort des possibilités de substitution entre différents types de titres et différentes échéances. La question revient à savoir quel est l'effet d'un changement dans le rendement des titres gouvernementaux sur le rendement du capital investi ou des obligations dans le secteur privé.

Des recherches effectuées aux États-Unis indiquent que la composition des échéances de la dette fédérale aurait un effet sur le rendement de titres. Les résultats montrent qu'un allongement de l'échéance moyenne de la dette fédérale aurait en général pour effet de diminuer l'attrait du financement par obligations et par actions dans les entreprises et vice versa. Il semblerait également qu'une politique visant à réduire l'échéance de la dette publique influerait sur la structure de financement des entreprises en favorisant les emprunts à long terme au détriment des emprunts à court terme, une tendance susceptible d'entraîner un changement dans la composition de la production dans le sens d'une augmentation de la formation de capital.

Les données relatives au Canada sont fragmentaires et parfois contradictoires. Une étude réalisée pour le Conseil économique du Canada suggère que le degré de substitution entre divers instruments financiers serait très élevé, surtout entre les titres du gouvernement à court et à long termes, ce qui laisse penser qu'un changement de la structure des échéances de la dette publique n'aurait vraisemblablement pas d'incidence notable[16].

Mais, ces dernières années, ce n'est pas tellement l'incidence des déficits sur les taux de rendement relatifs que leur incidence sur le niveau général des taux d'intérêt qui a le plus préoccupé. L'attention s'est portée notamment sur l'effet d'éviction. Techniquement, l'effet d'éviction est le remplacement de dépenses privées par des dépenses publiques financées au moyen d'obligations[17].

L'effet d'éviction peut être induit par différents mécanismes. L'effet d'éviction direct intervient lorsqu'un changement dans les dépenses publiques est compensé par un changement correspondant, mais en sens inverse, dans le secteur privé. Un bon exemple est la prise en charge de l'administration des hôpitaux par le gouvernement, celui-ci se substituant dans une large mesure à l'entreprise privée[18]. L'effet d'éviction direct est imputable aux dépenses publiques ou à la présence du gouvernement dans l'économie et n'est pas relié aux déficits gouvernementaux ou à la dette publique. Par contre, l'effet d'éviction indirect est lié au choix du mode de financement des dépenses publiques et se manifeste par une substitution de l'activité économique du secteur public à celle du secteur privé qui s'opère par le jeu des rouages de l'économie. Il y a effet d'éviction indirect et plus précisement effet d'éviction financier lorsqu'il se produit une diminution des dépenses privées par suite d'une hausse des prix et des taux d'intérêt (dans une économie fermée) ainsi que du taux de change (dans une économie ouverte) provoquée par une augmentation des déficits gouvernementaux ou de l'encours de la dette publique[19].

Nombre de spécialistes estiment que l'effet d'éviction financier ne joue pas dans une économie ouverte, en raison de la mobilité internationale des capitaux. Les Canadiens peuvent emprunter à l'étranger lorsqu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins financiers sur le marché intérieur. Cependant, des déficits sans cesse plus grands, conjugués à une demande croissante de la part du secteur privé, peuvent nécessiter des emprunts considérables sur les marchés extérieurs, de sorte que le volume des créances canadiennes détenues par des étrangers pourrait alors devenir important. Cela contribuerait à accroître le coût des emprunts à l'étranger parce que les investisseurs sur ces marchés attribueraient un facteur de « risque » plus élevé aux émissions canadiennes à mesure que leurs portefeuilles de valeurs deviendraient saturés. En 1982, le Canada a été un important emprunteur sur les marchés financiers internationaux, contractant pour près de 16 milliards de dollars américains de nouveaux emprunts, ce qui le plaçait tout de suite après les États-Unis, qui avaient emprunté 21 milliards de dollars[20]. En 1983, le Canada venait au troisième rang, avec des emprunts de plus de 8 milliards de dollars, comparativement à 20 milliards pour les États-Unis et à 14 milliards pour le Japon. En 1981, les émissions d'obligations canadiennes sur les marchés internationaux avaient dépassé celles de tout autre pays. L'importance des emprunts canadiens à l'étranger n'a rien d'étonnant, étant donné l'ouverture de l'économie canadienne sur l'extérieur et le rôle déterminant qu'y joue le commerce avec l'étranger.

Par ailleurs, l'effet d'éviction peut aussi se manifester dans le cadre d'un régime de taux de change flexible puisqu'un afflux de capitaux étrangers est susceptible de provoquer une augmentation de la valeur du dollar canadien par rapport aux autres monnaies. Dans ces circonstances, l'appréciation de la valeur de la monnaie (dans une économie ouverte) peut avoir des répercussions défavorables sur le niveau d'activité dans le secteur privé. Mais l'effet d'éviction par le taux de change pourrait ne pas se concrétiser si la Banque du Canada s'efforçait de maintenir le taux de change à un niveau donné plutôt

que de viser à la réalisation d'objectifs de croissance monétaire. Les pressions à la hausse sur le taux de change entraîneraient alors une expansion de la masse monétaire et le déficit serait « monétisé ». De nouvelles pressions inflationnistes auraient alors remplacé un effet d'éviction par le taux de change.

Au Canada, les gouvernements ont accaparé la part du lion pour ce qui est des nouvelles émissions de titres depuis le début des années 80. Ainsi, le gouvernement fédéral et les provinces intervenaient pour 46 et 41 %, respectivement, du montant net des nouvelles émissions d'obligations en 1980; en 1982, leur part était de 38 et 57 %, respectivement. Les obligations émises par les sociétés commerciales n'ont représenté que 9,5 et 1,2 % du total ces deux années-là, soit une baisse considérable par rapport au niveau de 42 % enregistré en 1970 et de 40 % en 1974. Cette évolution n'est pas sans préoccuper plusieurs économistes et gens d'affaires.

Un économiste américain, Benjamin Friedman, a démontré que l'encours de la dette publique et privée, par rapport à la DNB, demeurait stable pendant de longues périodes, du moins dans le cas des États-Unis. Par conséquent, tout mouvement soutenu du ratio de la dette publique à la DNB entraînerait un mouvement compensatoire du ratio d'endettement du secteur privé. À défaut d'un changement important dans la structure de financement, la capacité d'accroître le coefficient de capitalisation de l'économie – c'est-à-dire le rapport entre le stock de capital et la production globale – dépend au moins en partie de la capacité du secteur privé d'accroître son ratio d'endettement en fonction de la DNB. En définitive, l'augmentation ou la diminution du ratio d'endettement du secteur public est susceptible de jouer un rôle important dans la relation qui existe entre la croissance du stock de capital et celle de la production globale au sein de l'économie.

Le rapport entre la dette totale en cours et la DNB s'est accru lentement au Canada, passant de plus de 136 % en 1952 à environ 161 % en 1982. Cette tendance à la hausse est un peu plus marquée qu'aux États-Unis, probablement en raison de l'accroissement du coefficient de capitalisation de l'économie canadienne au cours des 30 dernières années. Le ratio de la dette fédérale a évolué dans le même sens qu'aux États-Unis, diminuant entre 1950 et le milieu des années 70, pour augmenter par la suite. Mais cela indique-t-il que le gouvernement fédéral et les provinces ont évincé le secteur privé des marchés financiers au cours des dernières années ? Ou n'ont-ils pas tout simplement occupé la place laissée vacante par des entreprises privées victimes de la récession ? En outre, selon ce que nous enseigne la théorie des finances, la formation de capital devrait être financée par des fonds à long terme, ce qui inclut les emprunts tout autant que les capitaux propres. Si l'effet d'éviction amène davantage d'entreprises à recourir au financement par actions, ne serait-ce pas là une bonne chose, étant donné la détérioration récente de leur avoir net ?

C'est le rapport entre taux d'intérêt et déficit qui détermine s'il y a ou non effet d'éviction financier. Les résultats d'une étude effectuée pour le Conseil économique du Canada indiquent que le déficit fédéral et la dette publique n'influent pas de façon sensible sur les taux d'intérêt à court terme au pays lorsque la politique monétaire est axée sur des objectifs internes. Une incidence d'importance très faible se manifeste toutefois, lorsque la Banque du Canada cherche à maintenir un taux de change relativement stable entre le Canada et les États-Unis, et qu'elle fixe le niveau des taux d'intérêt canadiens à court terme en fonction des taux américains.

Toutefois, l'effet d'éviction est en général plus évident sur le marché des obligations à long terme, où les titres de l'État risquent plus d'entrer en conflit avec les besoins de financement du secteur privé. Mais il n'existe que peu de preuves à l'appui de l'hypothèse voulant que les déficits du gouvernement canadien ou qu'une augmentation de l'encours de la dette publique aient contribué à faire augmenter les taux d'intérêt à long terme au Canada. Ce sont les taux d'intérêt à court terme au Canada, les taux à long terme aux États-Unis et le taux d'inflation au pays qui semblent être les principaux déterminants des taux d'intérêt canadiens à long terme. Les déficits des gouvernements et la dette publique globale ne semblent pas avoir une influence significative sur les taux à long terme.

Par contre, le déficit fédéral aux États-Unis influe sur le rendement des obligations du gouvernement ainsi que sur le taux d'intérêt à long terme des obligations des sociétés. Or, comme les changements qui surviennent dans les taux d'intérêt à long terme aux États-Unis se répercutent presque totalement sur les taux canadiens dans le cadre de la politique monétaire présentement en vigueur, on peut dire que l'incidence sur les taux d'intérêt à long terme au Canada d'une augmentation du déficit américain serait à peu près la même qu'aux États-Unis.

Avant de conclure que le phénomène d'éviction financier existe ou n'existe pas au Canada, il importe de voir qu'elle est l'incidence véritable de la dette publique sur l'investissement, car l'effet d'éviction implique un déplacement des dépenses privées. Les petits modèles économétriques de même que les modèles structurels de plus grande envergure – comme le modèle CANDIDE du Conseil ou le modèle RDX2 de la Banque du Canada – n'indiquent aucun effet d'éviction attribuable au déficit gouvernemental

dans le secteur des investissements au Canada, mais un certain effet est décelable aux États-Unis. Des simulations spéciales effectuées par la société américaine Wharton Econometrics pour le Conseil montrent qu'une augmentation temporaire de 32 milliards de dollars du déficit américain pour une année seulement, c'est-à-dire une hausse correspondant à 1 % de la DNB, entraîne une augmentation de 38 points de base dans le taux calculé par la firme Moody pour les obligations des sociétés au cours de la deuxième et de la troisième année; par ailleurs, une augmentation identique mais permanente du déficit américain se traduit par une hausse de 59 points de base du taux d'intérêt sur les obligations des sociétés américaines au cours de la deuxième année, et une augmentation de 102 points de base lors de la cinquième année. Ces hausses influent à leur tour sur les investissements, les dépenses de consommation et la DNB aux États-Unis.

Les taux d'intérêt ainsi qu'un certain nombre d'autres variables économiques aux États-Unis influent sur l'évolution de la conjoncture économique au Canada. En combinant le modèle économétrique CANDIDE avec celui de la société Wharton, nous pouvons suivre le cheminement de l'effet sur l'économie canadienne d'une hausse de 1 % du déficit par rapport à la DNB aux États-Unis.

Une hausse permanente (c'est-à-dire une hausse maintenue dans les années subséquentes) du déficit américain équivalant à 1 % de la DNB ferait augmenter le rendement des obligations industrielles au Canada de 34 points de base la première année, de 101 points la quatrième année et de 109 points la cinquième année (tableau 3-1)[21]. Les taux de rendement sur les obligations gouvernementales augmenteraient aussi, mais dans une moindre mesure. Les hypothèques ordinaires subiraient un effet semblable, augmentant de 33 points de base la troisième année et de 100 points la cinquième. Les projections montrent que la formation brute de capital fixe pourrait diminuer en termes réels de 1,6 % la quatrième année et de 2,3 % la cinquième. Les dépenses des entreprises en machines et en biens d'équipement accusent une baisse de 2,3 % la quatrième année et de 3,1 % la cinquième. La construction non résidentielle subit une diminution de 1,9 % la quatrième année et de 3,1 % la cinquième. La construction résidentielle est également touchée, mais à un degré beaucoup moindre. Nous en concluons que l'augmentation du déficit fédéral aux États-Unis entraîne une hausse des taux d'intérêt et une diminution de la formation brute de capital fixe en valeur réelle au Canada. Par conséquent, le déficit américain a un effet d'éviction sur les investissements au Canada, même si l'on n'a observé aucun effet

Tableau 3-1

Incidence sur diverses variables économiques d'une augmentation permanente du déficit des États-Unis équivalant à 1 % de la DNB

Écarts par rapport aux valeurs du scénario de référence

	Années				
	1	2	3	4	5
	En points de pourcentage				
Taux d'intérêt					
Papier commercial américain	0,96	0,85	0,83	1,00	1,07
Obligations industrielles américaines	0,28	0,59	0,81	0,96	1,02
Obligations à long terme du gouvernement du Canada	0,30	0,50	0,63	0,81	0,88
Obligations industrielles canadiennes	0,34	0,64	0,84	1,01	1,09
Prêts hypothécaires au Canada	0,33	0,56	0,71	0,92	1,00
	En pourcentage				
Investissement réel au Canada					
Formation brute de capital fixe par les entreprises	0,1	-0,1	-0,8	-1,6	-2,3
Dépenses des entreprises en machines et biens d'équipement	-0,3	-0,3	-1,4	-2,3	-3,1
Construction non résidentielle	0,1	-	-0,8	-1,9	-3,1
Construction de logements	-	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0.

semblable suite à une augmentation des déficits au Canada.

Une augmentation des dépenses publiques tout comme un accroissement du déficit peuvent avoir un effet d'éviction. Dans le but d'isoler la part de cet effet qui serait exclusivement imputable au mode de financement des dépenses publiques, nous avons effectué une deuxième série de simulations où la hausse des dépenses gouvernementales équivalant à 1 % de la DNB aux États-Unis a été conjuguée à une augmentation correspondante des recettes fiscales. Cette analyse nous a permis de conclure qu'environ la moitié de l'effet d'éviction associé au déficit budgétaire aux États-Unis est attribuable au financement de ce déficit par voie d'emprunts et non pas à la hausse des dépenses publiques.

Somme toute, les déficits budgétaires au Canada ne semblent pas, au niveau d'endettement actuel, avoir eu un effet d'éviction sur le marché de capitaux, contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis. Et si un effet d'éviction se manifeste au Canada, il est probablement attribuable à la situation aux États-Unis, dans le cadre d'une politique monétaire selon laquelle les taux d'intérêt canadiens évoluent en fonction des taux américains.

Les résultats de ces simulations doivent être interprétés avec prudence. Ils sont fondés sur des relations financières individuelles et institutionnelles qui se sont développées depuis la Seconde Guerre mondiale, alors que le Canada ne connaissait pas de déficits fédéraux de l'ampleur de ceux de 1983-1984. Et, bien qu'il n'y ait en apparence aucun signe de l'existence d'un effet d'éviction au Canada qui serait directement attribuable au niveau actuel de la dette fédérale, la situation pourrait changer si les gouvernements persistaient à enregistrer d'importants déficits et que la dette publique continuait de s'accroître rapidement.

Faut-il s'inquiéter des déficits ?

Nous avons montré que des déficits budgétaires persistants et l'augmentation de la dette publique ont restreint les options ouvertes aux gouvernements en matière de politique budgétaire, particulièrement au niveau fédéral. La capacité des pouvoirs publics de mettre en œuvre de nouveaux programmes de dépenses est dorénavant plus restreinte. La gestion de la dette publique est aussi devenue plus difficile. Les gestionnaires de la dette, particulièrement ceux du gouvernement fédéral, ont dû sacrifier plusieurs de leurs objectifs secondaires, comme celui d'améliorer l'efficacité des marchés de capitaux ou de maintenir une structure équilibrée des échéances, pour s'attacher plutôt à mobiliser les fonds de quelque façon que ce soit. L'échéance de la dette s'est raccourcie. Les gouvernements provinciaux ont parfois été forcés d'emprunter à l'étranger plus qu'ils ne l'auraient fait en d'autres circonstances. En outre, la dépréciation du dollar canadien a alourdi le fardeau de la dette extérieure. Enfin, le financement par voie d'emprunt augmente, alors que les dépenses pour la formation de capital diminuent en termes relatifs.

La pression à la hausse exercée par le service de la dette sur l'ensemble des dépenses publiques et sur la situation financière de l'État est particulièrement préoccupante. Déjà, les frais inhérents à la dette sont très élevés, représentant environ 20 % des dépenses totales dans le cas du gouvernement fédéral[22]. Il y a risque que l'accroissement du service de la dette engendre une situation déficitaire permanente. Pour éviter d'en arriver là, il importe de stabiliser l'encours de la dette publique par rapport à la DNB.

Il n'y a pas de niveau optimal ou maximal concernant le ratio de la dette publique à la DNB, comme il n'y a pas de proportions optimales pour ce qui est de l'avoir propre et des emprunts dans le cas des entreprises. Cependant, tout comme une augmentation du ratio d'endettement dans une entreprise peut accroître les risques en réduisant la marge de manœuvre dans les périodes difficiles, de même les gouvernements qui comptent de plus en plus sur l'emprunt pour financer leurs dépenses peuvent se retrouver dans une situation financière de plus en plus intenable. Il importe donc d'essayer de déterminer un niveau d'endettement acceptable[23].

On ne peut établir le niveau acceptable d'endettement par rapport à la DNB sans tenir compte des facteurs qui déterminent la capacité d'un gouvernement d'assumer le service de sa dette, comme le ratio du coût de la dette aux dépenses totales et le ratio du coût de la dette aux recettes. Ces facteurs, ainsi que le niveau acceptable du ratio dette/DNB, dépendent du contexte économique général et, plus particulièrement, du niveau des taux d'intérêt. Ainsi, selon le scénario de référence de CANDIDE, un ratio dette/DNB de 53 % en 1990 ferait monter à environ 25 % le ratio du service de la dette aux dépenses totales, et à environ 31 % la part des recettes fédérales absorbée par le service de la dette. En supposant que les taux d'intérêt demeurent au même niveau que dans les projections du scénario de référence et en ne tenant compte que des effets primaires de la simulation, un ratio dette/DNB de 60 % en 1990 obligerait les Canadiens à consacrer environ 50 % de chaque dollar d'impôt au service de la dette publique. À un ratio de 65 %, 40 % de l'ensemble des dépenses et les deux tiers des recettes fiscales seraient absorbés par le service de la dette. À mesure que le ratio dette/DNB s'approche de 65 %, la situation a tendance à devenir explosive

car les nouveaux emprunts ne permettent pas de couvrir les coûts additionnels de la dette. Le scénario pessimiste de CANDIDE nous rapproche d'une telle situation.

Cet exercice suppose qu'il n'y aura aucun changement dans les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes fiscales et que les taux d'intérêt demeureront à un niveau relativement élevé. Avec des taux d'intérêt moins élevés, un ratio dette/DNB de 60 ou 65 % deviendrait beaucoup plus tolérable, comme ce fut le cas au cours des années 50 et 60.

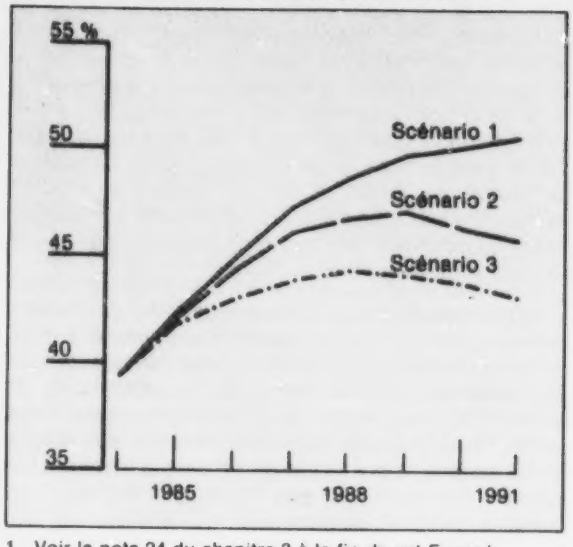
Quel que soit le niveau d'endettement « acceptable », il importe de faire en sorte que le ratio dette/DNB cesse de grimper continuellement. Au palier fédéral, une stabilisation ou une diminution du ratio dette/DNB exige que le taux d'accroissement des frais afférents à la dette publique soit inférieur au taux de croissance de l'économie – ou que le taux réel sur les obligations gouvernementales soit inférieur au taux de croissance réel de la DNB, toutes autres choses étant égales. Si les taux d'intérêt élevés se maintiennent, que l'économie continue à afficher une performance peu reluisante et qu'il ne se produit aucun changement dans la structure des dépenses et des impôts, alors il y a vraiment danger que la hausse du ratio de la dette fédérale à la DNB ne puisse être contenue.

Divers scénarios économiques et stratégies budgétaires pourraient permettre de stabiliser le ratio dette/DNB. Par exemple, si la croissance annuelle de la DNB nominale au Canada était en moyenne de 9 % (un taux d'inflation de 5 % et une croissance réelle de 4 %) et que les recettes fédérales augmentaient de 10 % par année alors que la croissance des dépenses globales était limitée à 8 %, et en supposant que les taux d'intérêt nominaux sur les emprunts du gouvernement fédéral se situeront à 11 % au cours des sept prochaines années, alors l'encours de la dette pourrait atteindre près de 400 milliards de dollars en 1991 – soit près de 15 000 dollars par personne – mais se stabiliserait à environ 50 % de la DNB en 1990. Selon les hypothèses retenues, le ratio de la dette fédérale à la DNB pourrait plafonner plus rapidement à un niveau moins élevé. Mais si la croissance économique était plus lente et les taux d'intérêt plus élevés, le ratio dette/DNB se stabiliserait plus tardivement et à un niveau beaucoup plus élevé (graphique 3-10)[24].

Jusqu'à maintenant, ni le déficit fédéral ni ceux des provinces ne semblent avoir causé de dommages irréparables à l'économie canadienne. Les gouvernements disposent probablement encore d'une certaine marge de manœuvre. Les investissements privés au

Graphique 3-10

Encours de la dette fédérale en pourcentage de la DNB, selon trois scénarios[1], Canada, 1984-1991



1 Voir la note 24 du chapitre 3 à la fin de cet Exposé.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données de Statistique Canada.

Canada ont laissé à désirer et, si le taux d'épargne personnelle se maintient à un niveau élevé, la dette publique pourrait vraisemblablement augmenter un peu plus par rapport à la DNB sans nuire sérieusement à la crédibilité financière du Canada. Mais un financement par emprunt continuel peut déboucher sur une spirale déficitaire, tout comme une augmentation de prix laissée à elle-même peut conduire à une spirale inflationniste. Et, bien que certains déficits puissent ne pas être nuisibles si des correctifs sont éventuellement appliqués, un écart grandissant entre les dépenses et les recettes mènera certainement à une perte de contrôle sur les finances gouvernementales. En outre, le public ne saurait tolérer indéfiniment qu'une part sans cesse croissante des recettes soit consacrée au service de la dette publique.

C'est donc dire que l'État doit faire preuve de responsabilité en matière budgétaire. Les Canadiens ne peuvent s'en remettre uniquement à une éventuelle amélioration de la performance de l'économie pour régler le problème que pourrait faire surgir l'augmentation de la dette publique et des déficits. Notre scénario de référence indique que le déficit fédéral, en pourcentage de la DNB, ne baissera que graduellement et modestement, de 6,4 % en 1984 à

4,8 % en 1990. Divers autres scénarios, qui supposent différents degrés de reprise économique dans le monde ou divers niveaux d'épargne et d'investissement, ne laissent entrevoir qu'une faible diminution de la dette publique. Pour vraiment entamer le déficit, le gouvernement fédéral devra accroître ses impôts, restreindre ses dépenses, ou recourir simultanément à l'un et l'autre remèdes.

Déjà la plupart des gouvernements provinciaux, qui, dans une certaine mesure, étaient en plus mauvaise posture que le gouvernement fédéral en raison de leur base économique plus restreinte, ont commencé à redresser leur situation financière, malgré des conditions économiques quelque peu défavorables. La tâche du gouvernement fédéral est plus complexe à cause de ses responsabilités en matière de stabilisation de l'économie, mais tôt ou tard, il devra prendre des mesures pour réduire son déficit et faire les choix difficiles qui s'imposent entre ralentir la croissance des dépenses ou augmenter les impôts.

4 L'endettement des entreprises et les prêts à l'étranger

Alors que l'économie canadienne émerge de la plus sérieuse récession qu'elle ait connue depuis les années 30, ce n'est pas seulement l'endettement du gouvernement fédéral et des provinces qui laisse planer une menace. L'accroissement considérable de l'endettement des entreprises est également un élément important de notre environnement économique. En outre, avec l'internationalisation croissante du système bancaire canadien, les crédits importants consentis par les banques à certains pays en voie de développement ont un effet préjudiciable sur leurs bénéfices et pourraient même, dans des circonstances défavorables, entraver l'expansion de leur capital.

L'endettement peut être coûteux pour une société. Il peut mener à la faillite, du moins dans le secteur des entreprises, entraînant alors la mise à pied de travailleurs et privant parfois de moyens de subsistance des collectivités entières. Mais, même lorsqu'une telle éventualité demeure lointaine, les mesures d'austérité et de repli qui découlent souvent d'un recours excessif à l'emprunt signifient habituellement que le remboursement de la dette absorbera des ressources qui auraient autrement été investies dans de nouvelles installations ou affectées à d'autres usages plus susceptibles de profiter à la société. Cela est vrai pour les entreprises comme pour les gouvernements. Les prêteurs qui détiennent des créances risquées voient leurs capitaux immobilisés dans des opérations improductives au lieu d'être investis dans de nouveaux projets rentables.

L'endettement des entreprises

Ces dernières années, les difficultés financières éprouvées par de nombreuses sociétés – et leurs créanciers – ont beaucoup retenu l'attention. Les dettes considérables contractées par Massey Ferguson, Chrysler, Maislin, Dome Petroleum et d'autres entreprises de plus petite taille les ont poussées à demander l'aide des gouvernements. En 1981, soit juste avant le début de la plus sévère récession que le Canada ait connue depuis la Dépression, nombre de sociétés canadiennes étaient déjà lourdement endettées. Une petite entreprise sur cinq affichait plus de dettes que d'actifs. Cette situation s'expliquait à la fois par une tendance à long terme vers un accroissement du ratio d'endettement et par une performance économique peu reluisante. L'un et l'autre facteurs se sont conjugués pour placer le secteur des entreprises dans une position assez précaire.

L'accroissement de la dette dans les entreprises canadiennes

De 1977 à 1982, le ratio d'endettement moyen des grandes entreprises a augmenté d'environ 5 points de pourcentage. C'est dans le secteur minier que la hausse a été la plus forte, soit de 16 points, alors que dans l'industrie manufacturière et les autres branches d'activité, les ratios d'endettement ont enregistré une progression plus modérée (tableau 4-1). À la fin de 1983, ceux-ci avaient régressé quelque peu, les entreprises ayant commencé à prendre des mesures pour redresser leur bilan.

La hausse de l'endettement ne s'est pas limitée aux grandes sociétés et n'est pas non plus un phénomène récent. Le rapport moyen entre les créances et l'actif pour l'ensemble des entreprises poursuit une tendance à la hausse depuis une vingtaine d'années[1]. L'augmentation de l'endettement a été générale, bien qu'il y ait eu de légères différences sectorielles. Qui plus est, le niveau d'endettement aurait été encore plus élevé, si le nombre croissant de prêts entre entreprises avait été inclus dans le chiffre de la dette. Au contraire, les prêts de compagnies affiliées et des actionnaires sont inclus dans l'avoir-propre[2]. En outre, notre analyse montre que les entreprises indépendantes, c'est-à-dire celles qui n'ont pas de liens financiers importants avec d'autres entreprises, affichent en moyenne un ratio d'endettement plus élevé que celles qui sont affiliées à d'autres sociétés ou qui sont membres d'une franchise ou d'un conglomérat[3]. Les sociétés sous contrôle étranger sont en moyenne plus fortement capitalisées que les entreprises sous contrôle canadien; l'accroissement de leur ratio d'endettement a également été beaucoup moins marqué[4].

Les ratios d'endettement moyens et leur courbe de progression dans le temps varient de façon considérable selon la taille des entreprises[5]. Les entreprises dont l'actif est inférieur à 250 000 dollars ont, en moyenne, un ratio d'endettement presque 50 % plus élevé que celui des entreprises disposant d'un actif

Tableau 4-1

Coefficient d'endettement[1] des entreprises industrielles[2] selon le secteur d'activité, Canada, certaines années, 1962-1983

En pourcentage

	1962	1967	1972	1977	1982	1983
Mines	22.2	22.5	27.9	30.5	46.4	43.5
Fabrication	33.8	37.3	38.1	40.3	43.6	42.9
Autres secteurs d'activité	47.9	49.6	50.1	51.8	54.7	53.3

1 L'endettement exclut les prêts consentis par les compagnies affiliées, les actionnaires et les directeurs, ainsi que les impôts différés.
2 Les données portent sur toutes les entreprises en 1962 et 1967, sur les sociétés ayant un actif de 5 millions de dollars ou plus en 1972, et sur celles dont l'actif était supérieur à 10 millions de dollars en 1977, 1982 et 1983.
SOURCE Données de Statistique Canada.

de plus de 25 millions de dollars. À mesure que la taille de l'entreprise augmente, le ratio d'endettement diminue, de sorte que les entreprises qui possèdent un actif variant entre 5 et 10 millions de dollars affichent un ratio d'environ 35 % plus élevé que celui des très grandes entreprises. Le ratio d'endettement des entreprises dont l'actif dépasse 10 millions de dollars est sensiblement moins élevé.

Entre 1975 et 1981, le ratio moyen d'endettement s'est accru pour tous les groupes d'entreprises. Chez les entreprises de taille moyenne, c'est-à-dire celles dont l'actif varie entre 1 et 25 millions de dollars, le ratio a augmenté en général à chaque année. Chez les grandes entreprises, on observe de légères fluctuations jusqu'en 1980, puis un bond important en 1981. Les petites entreprises affichent par contre des variations assez marquées dans les deux sens, et cela est particulièrement vrai des entreprises dont l'actif se situe entre 250 000 et 1 million de dollars. Dans l'ensemble, l'endettement a fluctué le long d'une tendance à la hausse, les écarts les plus importants d'une année à l'autre étant enregistrés par les petites entreprises.

Aussi inquiétante que puisse paraître cette augmentation du niveau moyen d'endettement, il faut ajouter que l'examen de données moyennes masque la diversité de situation qui existe entre les entreprises et bon nombre des problèmes qui pourraient avoir une importance particulière lors de l'élaboration des politiques gouvernementales. Même au sein d'un groupe d'entreprises de taille donnée ou d'un même secteur industriel, le profil de l'endettement n'est pas uniforme, de sorte que quelques valeurs extrêmes peuvent fausser la moyenne. Mais un aspect peut-être plus important est que les moyennes peuvent nous empêcher d'identifier les entreprises en difficulté[6]. Ce n'est pas l'entreprise moyenne qui nous préoccupe vraiment, mais plutôt celles qui, en raison d'un ratio d'endettement élevé et d'un faible taux de rendement, peuvent se retrouver en difficulté et requérir l'aide du gouvernement. En 1981, par exemple, une petite entreprise indépendante sur cinq avait un passif supérieur à l'actif ou, en d'autres mots, un « avoir net négatif ». La proportion était d'une entreprise sur 20 dans le groupe de taille suivant. Dans le secteur des machines et du matériel électrique, un échantillon de petits fabricants indépendants laisse voir qu'une entreprise sur quatre avait un bilan négatif. Dans le secteur du commerce de détail, un peu moins de 10 % des entreprises indépendantes échantillonnées se trouvaient dans cette situation.

L'augmentation du nombre d'entreprises fortement endettées au fil des années est un fait particulièrement troublant. Même si l'endettement moyen a diminué dans certaines catégories, on observe quand même une hausse appréciable du nombre d'entreprises affichant un niveau d'endettement élevé. Entre 1977 et 1981, il y a eu une augmentation importante du nombre d'entreprises affichant un ratio d'endettement supérieur à 77 % et de celles ayant un avoir net négatif (tableau 4-2).

L'endettement relativement plus élevé des petites entreprises est un fait bien connu, tout comme d'ailleurs, la tendance générale à la hausse du ratio d'endettement[7]. Selon des données récentes, l'augmentation du nombre d'entreprises fortement endettées a été plus marquée chez les entreprises de taille moyenne, ce qui signifie qu'une proportion appréciable de ces dernières est venue s'ajouter au nombre élevé de petites entreprises qui ont de fortes dettes. Cela ne veut pas dire que les petites entreprises se soient mieux tirées d'affaires au cours des dernières années. Pour plusieurs d'entre elles, déjà très lourde-

Tableau 4-2

Proportion des entreprises indépendantes dans les secteurs primaire et secondaire possédant un coefficient d'endettement supérieur à 77 %, selon la taille de l'actif, Canada, 1975-1981

En pourcentage

	Actif					
	249 999 $ ou moins	250 000 à 999 999 $	1 000 000 à 4 999 999 $	5 000 000 à 9 999 999 $	10 000 000 à 24 999 999 $	25 000 000 $ ou plus
1975	33,1	18,9	17,9	15,6	7,3	10,0
1976	31,3	20,0	20,2	14,1	9,4	7,6
1977	27,1	21,4	19,4	16,3	11,0	8,7
1978	34,9	24,9	21,6	16,1	13,6	11,6
1979	29,3	22,8	21,7	16,0	17,8	9,7
1980	32,8	25,3	21,4	19,3	19,2	12,8
1981	36,1	23,0	23,3	26,7	20,6	14,4

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données de Statistique Canada.

ment endettées, une détérioration de la situation a entraîné la faillite, les faisant par le fait même disparaître de la base de données.

Pourquoi l'endettement s'est-il accru ?

Le niveau accru d'endettement résulte du jeu des forces du marché. La conjoncture économique, la performance du marché boursier, les taux d'intérêt, l'inflation et des facteurs d'ordre fiscal comptent parmi les variables qui influencent les entreprises dans le choix entre le financement par actions ou par emprunt. D'autres facteurs entrent spécifiquement en jeu pour certaines catégories d'entreprises.

La performance du marché boursier est un facteur important, particulièrement pour les grandes entreprises, dans la décision d'émettre de nouvelles actions. Selon des études effectuées aux États-Unis et ailleurs, les entreprises préfèrent émettre de nouvelles actions lorsque le marché a affiché depuis un certain temps une solide performance[8]. Il est possible d'établir une relation assez étroite entre la performance du marché boursier, mesurée selon l'indice TSE 300 de la bourse de Toronto, et les nouvelles émissions d'actions ordinaires. Durant les années 70, le marché boursier s'est comporté de façon assez décevante, les gains de l'indice TSE 300 correspondant à peine aux taux d'inflation, ce qui a laissé les investisseurs plutôt indifférents à l'égard des nouvelles émissions.

Le recours à l'emprunt est aussi devenu plus intéressant en raison du taux élevé d'inflation, particulièrement dans le contexte du régime fiscal en vigueur. En effet, un taux élevé d'inflation s'accompagne de taux d'intérêt nominaux élevés. Étant donné que les intérêts versés peuvent être déduits du revenu imposable – ce qui n'est pas le cas du coût d'option du capital investi sous forme d'actions –, le financement par emprunt devient alors plus avantageux. En outre, la composante inflationniste du taux d'intérêt nominal équivaut, en pratique, à un remboursement du capital en termes réels; autrement dit, plus l'inflation est élevée, plus on peut rembourser de capital à même le revenu avant impôt, ce qui rend l'endettement plus attrayant par rapport au financement par capital-actions. L'anticipation d'une inflation persistante permet d'escompter qu'il y aura accroissement de la valeur nominale de l'actif et, par conséquent, une diminution éventuelle du ratio d'endettement. Dans ces circonstances, l'accroissement de la dette est considéré comme une situation transitoire que l'on aura bon espoir de régler plus tard.

Le bas niveau des taux d'intérêt réels dans les années 70 a également incité les entreprises à opter pour le financement par emprunt plutôt que par émission d'actions. En raison de la faiblesse des taux d'intérêt réels au milieu et à la fin des années 70, les entreprises ont trouvé en effet qu'il était plus avantageux de financer les nouveaux investissements par voie d'emprunt, ce qui leur permettait d'accroître le taux de rendement sur leurs capitaux propres[9].

La volatilité des taux d'intérêt, qu'elle soit liée aux fluctuations rapides du taux d'inflation ou à des facteurs externes, contribue à favoriser un recours accru aux créances à court terme dans le financement des entreprises. Lorsqu'il s'avère difficile de prévoir avec exactitude l'évolution des taux d'intérêt, les prêteurs tout comme les emprunteurs préfèrent recourir aux instruments à court terme. Ainsi, après 1977, avec l'inflation et les taux d'intérêt fluctuant autour d'une tendance à la hausse, même les prêteurs traditionnels à long terme comme les compagnies de fiducie ou d'assurance-vie se sont tournés vers des instruments à court terme.

La plupart des nouvelles dettes contractées par les entreprises au cours de cette période ont pris la forme d'emprunts bancaires, dont l'échéance est plus courte que celle des obligations ou des débentures. La faible activité sur le marché des obligations et des débentures à long terme s'explique par l'intérêt accru des institutions financières et des autres investisseurs à l'égard des titres à court terme.

À la même époque, le secteur bancaire devenait de plus en plus concurrentiel et s'engageait dans de nouvelles activités tant au pays qu'à l'étranger. Les banques mettaient au point de nouveaux instruments pour recueillir des fonds et commençaient à offrir de nouvelles modalités d'emprunt aux entreprises. Certains services se sont révélés d'une importance particulière pour ces dernières, notamment les marges de crédit à taux variable, les prêts à terme et les prêts spécifiquement adaptés à des projets particuliers.

L'augmentation du crédit bancaire, dont la valeur est passée de 31,3 milliards de dollars en 1977 à 55,4 milliards de dollars en 1980, a contribué à accroître la proportion des créances à court terme dans la dette en cours des entreprises. De fait, la progression des ratios d'endettement au cours de cette période s'explique beaucoup plus par l'augmentation des créances à court terme que par celle des dettes à long terme (graphique 4-1).

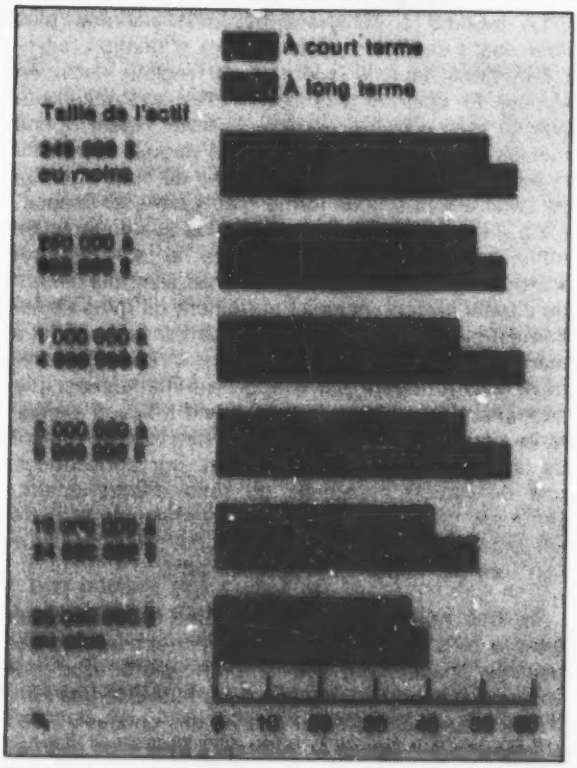
Le déclin à long terme du taux de rendement a également favorisé le recours au financement par emprunt[10]. Pour maintenir au niveau désiré le taux de rendement sur l'avoir des actionnaires, les dirigeants d'entreprises se voyaient forcés de réduire la part des capitaux propres dans le financement total, d'où l'augmentation de la dette.

De même, les acquisitions et prises de contrôle ont contribué à faire monter le ratio d'endettement, étant donné que la plupart de ces opérations sont financées par des emprunts, même lorsqu'elles sont faites par des entreprises stables et bien établies. Ainsi, lorsque la société Entreprises Canadien Pacifique – filiale de Canadien Pacifique Limitée, à ce moment-là la plus grosse société privée au Canada – a pris le contrôle de CIP Inc., le paiement de 660 millions de dollars effectué en janvier 1982 fut financé en partie au moyen d'un emprunt bancaire de 510 millions de dollars. Ce type d'arrangement n'était d'ailleurs pas inhabituel dans l'industrie pétrolière et gazière. L'un des principaux objectifs du Programme énergétique national fut d'accroître la propriété canadienne dans l'industrie. Le grand nombre d'acquisitions par des entreprises canadiennes dans cette industrie s'est traduit par une hausse rapide des ratios d'endettement.

Dans la course aux acquisitions, c'est la société Dome Petroleum qui a accumulé le passif le plus spectaculaire. La piètre performance de l'économie et la baisse correspondante de la demande d'énergie, combinées à une diminution de la demande des produits énergétiques dans le monde et à des taux

Graphique 4-1

Dette à court et à long termes des entreprises en pourcentage de l'actif total, Canada, 1975 et 1981



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données de Statistique Canada.

d'intérêt élevés, ont laissé la société Dome avec une dette considérable par rapport à la valeur comptable de ses éléments d'actif.

Mais Dome n'est pas la seule société en cause. D'autres compagnies canadiennes dans le secteur du pétrole et du gaz ont également répondu au programme de canadianisation des entreprises et ont, de ce fait, accru sensiblement leur endettement en faisant l'acquisition d'autres sociétés. La plupart de ces opérations ont été financées par les banques, dont les prêts à l'industrie pétrolière sont passés de 333 millions de dollars en 1970 à 5,7 milliards en 1980 – un taux de croissance beaucoup plus élevé que dans tout autre secteur d'activité et plus de trois fois supérieur au taux d'accroissement enregistré pour l'ensemble des prêts industriels. Les rachats d'entreprises ou de divisions opérationnelles d'entreprises par des particuliers ou des groupes ne disposant que d'une mise de fonds très limitée ont également eu pour effet d'accroître les ratios moyens d'endettement. De fait, cette activité est devenue si répandue qu'une nouvelle expression devenait nécessaire pour la décrire : le rachat financé par emprunt (*leveraged buyout*).

Certains facteurs jouent plus particulièrement dans le cas des petites entreprises et expliquent leur ratio d'endettement plus élevé. Nous avons déjà traité de cette question dans un rapport antérieur et nous ne l'aborderons ici que de façon sommaire[11]. Les obstacles au financement par émission d'actions peuvent être attribuables à l'un ou plusieurs des facteurs suivants : la réglementation en vigueur, les pratiques des grandes institutions financières qui tendent à favoriser les titres des grandes sociétés, le coût élevé des émissions d'actions, la structure du marché boursier canadien qui est dominé par quelques maisons de courtage d'envergure nationale. Dans bien des cas, ces facteurs obligent les petites entreprises à emprunter lorsqu'elles ont besoin de fonds additionnels. Des facteurs internes à l'entreprise peuvent également militer à l'encontre de l'émission de nouvelles actions à l'extérieur. En effet, les propriétaires de petites entreprises craignent souvent de perdre le contrôle de leur affaire. La seule voie qui s'offre donc pour accroître la capitalisation de l'entreprise est d'augmenter la part des bénéfices restant dans l'exploitation, soit en diminuant le salaire du propriétaire-gérant, soit en accroissant la rentabilité. Les fluctuations de l'activité économique qui ont pour effet d'abaisser la rentabilité peuvent avoir de sérieuses répercussions sur la capitalisation des entreprises. La piètre performance de l'économie à la fin des années 70 et au début de la décennie suivante a eu de telles conséquences. Pour de nombreuses petites entreprises (et d'autres, de taille moyenne, ces dernières années), le recours à l'emprunt peut très bien avoir été perçu comme une mesure temporaire, nécessaire pour éviter la perte du contrôle de l'entreprise. Dans un contexte inflationniste, cette solution peut paraître encore plus attrayante devant la possibilité que la valeur de l'actif se gonfle sous l'effet de l'inflation. De fait, les petites entreprises compensent leur capitalisation relativement faible par un endettement plus élevé à court terme, une mesure manifestement temporaire. En 1975, la part de l'endettement dans le bilan du groupe des plus petites entreprises était supérieure de 14 points de pourcentage à celle du groupe des plus grandes entreprises. On observe un écart similaire pour ce qui est des créances à court terme, alors que l'importance relative de la dette à long terme est demeurée à peu près au même niveau pour les entreprises de toutes tailles.

Le fardeau de la dette dans les entreprises

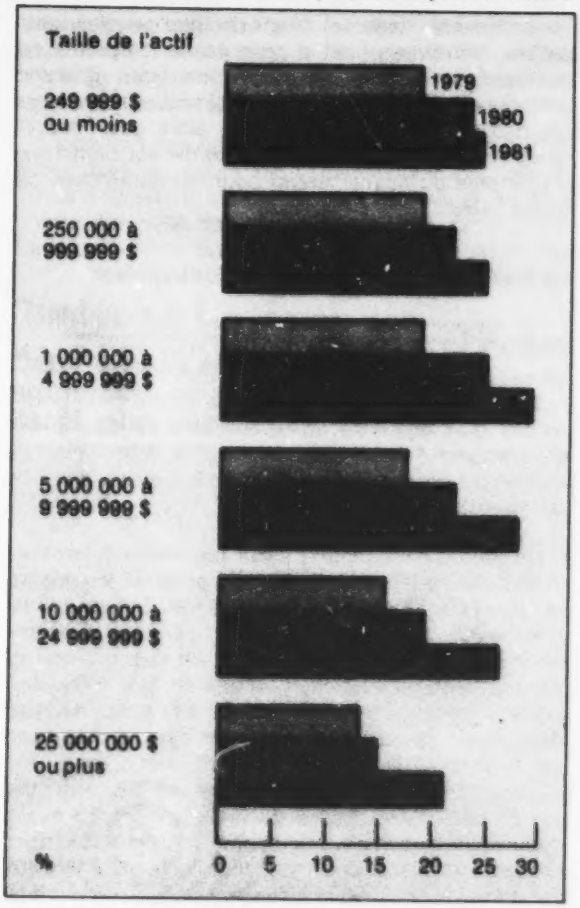
Le niveau élevé d'endettement des entreprises constitue-t-il un problème ? Dans l'affirmative, celui-ci devrait-il préoccuper les responsables des politiques ? Ces questions sont d'autant plus pertinentes que, dans de nombreux cas, le ratio élevé d'endettement n'est pas attribuable à des forces extérieures mais bien au choix délibéré des propriétaires-gérants.

Un ratio d'endettement élevé devient un problème lorsqu'une entreprise ne peut plus assumer le coût de sa dette. On peut se faire une idée du fardeau de la dette en évaluant la proportion du bénéfice d'exploitation – revenu net avant intérêts, impôts et amortissement – qui doit être consacrée au paiement des intérêts. Cette donnée correspond à l'inverse du taux de couverture des intérêts qui est couramment employé dans les milieux financiers. La part des paiements d'intérêt dans le revenu net des entreprises a fluctué à la hausse dans les années 70 et au début des années 80, augmentant considérablement en 1981 et 1982 pour tous les secteurs d'activité économique. En 1982, les entreprises consacraient en moyenne plus de la moitié de leurs bénéfices d'exploitation au paiement des intérêts. En 1983, le pourcentage est retombé au niveau de 1981, qui lui-même constituait à l'époque un nouveau sommet. L'évolution des charges d'intérêt varie selon la taille des entreprises, les plus petites et les plus grandes ayant affiché une augmentation plus modérée jusqu'en 1981, alors que les entreprises dont l'actif se situe entre 1 et 25 millions de dollars enregistraient la hausse la plus marquée (graphique 4-2). Bien que les petites entreprises consacrent habituellement une plus grande part de leurs revenus au service de la dette que ne le font les grandes entreprises, ce sont les entreprises de taille moyenne qui ont subi la pire

diminution de la couverture des intérêts ces dernières années.

Graphique 4-2

Déboursés au titre des intérêts en pourcentage du revenu des entreprises, selon la taille de l'actif, Canada, 1979-1981



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données de Statistique Canada.

En outre, à mesure que les créances à court terme prennent une importance plus grande dans la dette totale, les paiements d'intérêt d'une entreprise deviennent beaucoup plus sensibles aux fluctuations des taux d'intérêt. La hausse de la part des revenus consacrée au paiement des intérêts entre 1979 et 1981 peut être reliée à l'augmentation des taux d'intérêt au cours de cette période. En effet, après avoir augmenté modérément en 1979 et régressé quelque peu au début de 1980, les taux d'intérêt ont amorcé une spirale à la hausse jusqu'au milieu de 1981. En 1982, les taux ont commencé à se replier mais la chute brutale des profits en 1982, résultat de la récession, a effacé les gains découlant de la baisse des taux d'intérêt. La diminution de la part des revenus consacrée au paiement des intérêts en 1983 s'explique à la fois par un repli des taux d'intérêt et une amélioration des bénéfices.

Le taux de rendement, ou la rentabilité, est le deuxième facteur en importance qui influe sur la part des revenus absorbée par le service de la dette. Il sera plus facile de composer avec des taux d'intérêt plus élevés si ceux-ci s'accompagnent d'une rentabilité accrue. Mais l'endettement peut entraîner des difficultés, même lorsque les taux d'intérêt sont à la baisse, si la rentabilité diminue. De façon générale, les taux de rendement ont diminué entre 1975 et 1977, augmenté de 1977 à 1979, puis baissé de nouveau entre 1979 et 1981. Cette tendance est mise en relief par les variations observées dans le nombre d'entreprises qui ont subi des pertes et celles qui ont affiché un taux de rendement élevé. Dans le cas des plus petites entreprises – le groupe affichant la plus grande dispersion des taux de rentabilité – le nombre d'entreprises accusant des pertes a diminué sensiblement jusqu'en 1979, puis est remonté légèrement jusqu'en 1981. À l'autre extrémité de l'échelle, le pourcentage des entreprises ayant enregistré une rentabilité élevée a augmenté jusqu'en 1979, puis a diminué jusqu'en 1981. Cette évolution de la rentabilité, combinée aux fluctuations des taux d'intérêt et à l'endettement, explique l'accroissement du pourcentage des revenus qui est affecté au paiement des intérêts.

Un ratio d'endettement et des frais d'intérêt élevés augmentent le risque financier. S'il n'y a pas en contrepartie une diminution des risques associés à l'exploitation, une faillite peut survenir. On a recensé plus de 10 765 faillites commerciales au Canada en 1982 et 10 260 autres en 1983 (tableau 4-3). À titre de comparaison, il n'y avait eu que 6 595 faillites en 1980 et 2 958 en 1975.

La faillite est souvent très coûteuse pour le propriétaire d'une entreprise, plus particulièrement s'il s'agit d'une petite exploitation. Souvent, ce dernier perd à la fois l'entreprise qu'il a érigée et son gagne-pain. Mais les faillites imposent aussi un coût élevé à la société. Le nombre élevé de faillites au début des années 80 a durement frappé de nombreux Canadiens qui, privés de salaires ou de droits à une pension, ont été obligés de s'en remettre à l'assurance-chômage ou même au bien-être social. De plus, les entreprises qui ont fait faillite au cours de la récession de 1982 ne sont plus là aujourd'hui pour contribuer à la reprise économique.

Tableau 4-3

Nombre de faillites d'entreprises selon le secteur d'activité, Canada, certaines années, 1975-1983

	1975	1980	1981	1982	1983
Secteur primaire	75	312	427	636	754
Fabrication	246	532	681	1 007	946
Construction	483	1 301	1 404	1 661	1 565
Transports et communications	270	431	551	766	698
Commerce	1 267	2 120	2 560	3 283	3 026
Services	555	1 645	2 170	2 879	2 697
Finances, assurances et immeuble	62	254	262	533	574
Total	2 958	6 595	8 055	10 765	10 260

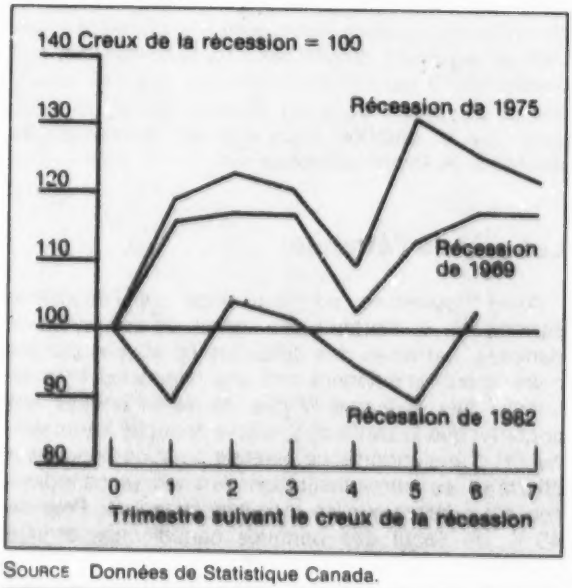
SOURCE Consommation et Corporations Canada, *Rapport du surintendant des faillites*, et *Bulletin sur l'insolvabilité*, Ottawa, divers numéros.

Partant d'une décision individuelle – celle du propriétaire d'une entreprise –, l'endettement élevé devient une préoccupation sociale. Très souvent, trop souvent même, les entreprises qui ne peuvent plus faire face à leurs obligations financières déclarent faillite ou demandent l'aide des gouvernements. Ces derniers se retrouvent alors devant un dilemme : ou bien renflouer l'entreprise à même les deniers publics afin de protéger des emplois – une solution dont le coût est supporté par tous – ou bien laisser l'entreprise déclarer faillite, le fardeau étant alors imposé aux employés, à leur communauté et à la société dans son ensemble.

Cela nous amène à la deuxième forme de coût qu'un niveau d'endettement trop élevé impose à la société. Les entreprises qui ont survécu à la récession malgré un lourd endettement seront maintenant obligées d'affecter une grande partie de leurs ressources au remboursement de leurs créances plutôt que d'investir dans de nouveaux biens d'équipement. Généralement, plus une récession est sévère, plus la reprise subséquente des investissements est forte. On aurait donc pu s'attendre à une remontée importante des investissements en 1983 et 1984, étant donné que la récession de 1982 a été la plus sérieuse depuis la dernière guerre. Au contraire, la croissance des investissements au cours des deux années susmentionnées fut plus faible que lors des trois reprises précédentes (graphique 4-3). De fait, les investissements ont décliné au premier trimestre qui a suivi le creux de la récession de 1982, au lieu d'enregistrer une hausse prononcée, comme cela s'était produit lors des reprises antérieures. Nombreux sont ceux qui attribuent en partie la faiblesse des investissements aux efforts faits par les entreprises pour redresser leur situation financière[12].

Graphique 4-3

Indice de reprise des investissements dans le secteur des entreprises au Canada après les récessions de 1969, 1975 et 1982



SOURCE Données de Statistique Canada.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'accroissement du fardeau de la dette des sociétés canadiennes. Des décisions qui, du point de vue des gens d'affaires qui les ont prises, étaient rationnelles au moment où l'inflation était élevée et les taux d'intérêt réels très bas, se sont révélées très coûteuses pour les entreprises et pour la société lorsque le contexte économique s'est soudainement modifié et que les prévisions antérieures ne se sont pas réalisées. Ce que l'on considérait comme une augmentation temporaire de la dette dans une conjoncture inflationniste – situation favorisée en partie par notre régime fiscal et par la facilité avec laquelle les banquiers ont accordé du crédit – est devenu un lourd fardeau lorsque l'économie se mit à stagner et que le taux d'inflation se replia.

On ne saurait compter sur l'inflation pour résoudre le problème de l'endettement des entreprises, pas plus d'ailleurs que sur une croissance rapide et une rentabilité exceptionnelle pour faire diminuer de façon appréciable la part des revenus consacrée aux paiements d'intérêt. Déjà, les entreprises, et surtout les grandes sociétés qui ont tiré parti d'un marché boursier très favorable en 1983, ont commencé à redresser leur bilan. En fait, l'année 1983 a été tout à fait exceptionnelle sur le plan de l'émission de nouvelles actions dans le public. Des mesures fiscales instaurées récemment par l'administration fédérale (traitement plus équitable des pertes d'impôt, crédit d'impôt transférable), ainsi que par les provinces contribueront au renforcement de la capitalisation des entreprises. Le gouvernement fédéral a également élargi le mandat de la Banque fédérale de développement comme source de capital de risque. Ces diverses mesures constituent une première étape vers un règlement du problème de l'endettement des entreprises. Il faudra cependant que d'autres initiatives soient prises dans les secteurs public et privé pour que la situation financière des entreprises se rétablisse de façon satisfaisante.

Les prêts à l'étranger

Avec l'ouverture sur le monde de l'économie canadienne et l'internationalisation de son système bancaire, certaines des difficultés éprouvées par les entreprises canadiennes ont une dimension internationale. Les événements des dernières années ont confirmé que la santé du système financier international est d'une importance capitale pour les banques à charte et les autres institutions financières canadiennes qui opèrent sur les marchés étrangers. Près de 40 % de l'actif des banques canadiennes et une proportion légèrement plus élevée de leurs dépôts sont libellés en monnaie étrangère. Les banques canadiennes ont également de nombreuses succursales et filiales à l'étranger. La croissance des banques canadiennes sur le marché international est attribuable à plusieurs facteurs parmi lesquels on peut signaler le développement extrêmement rapide du marché des eurodevises depuis le début des années 60 et la profitabilité élevée des activités bancaires internationales durant les années 70[13,14]. La présence accrue des banques canadiennes sur la scène internationale s'est avérée profitable pour notre économie, mais elle a aussi contribué à rendre nos institutions bancaires plus vulnérables à l'évolution de la conjoncture internationale. D'autre part, la stabilité du système financier international facilite les mouvements de capitaux qui accompagnent les échanges commerciaux, ce qui favorise la croissance des exportations canadiennes et le financement des importations. Le problème de l'endettement mondial et les difficultés qu'éprouvent de nombreux pays en voie de développement (PVD) à rembourser leurs créances aux banques des pays industrialisés n'ont pas été sans toucher les banques canadiennes et les exportations du Canada. Et, bien que ces difficultés se soient atténuées dans une certaine mesure, un risque persiste.

Il y a deux ans, le Mexique imposait un moratoire temporaire sur le remboursement de sa dette et restructurait quelque temps plus tard ses créances envers l'étranger. Il y a quelques mois, la Bolivie informait les banques privées qu'elle interrompait tous ses paiements d'intérêt et de capital jusqu'à ce que sa situation économique s'améliore, pour ensuite demander un moratoire de 90 jours. L'Argentine n'a pas rempli ses engagements à plusieurs reprises et semble aujourd'hui être en voie d'obtenir un rééchelonnement de sa dette extérieure[15]. Techniquement, ces pays et d'autres se sont retrouvés en défaut de paiement puisqu'ils ont négligé un ou plusieurs versements d'intérêt ou de capital, bien qu'aucun n'ait à ce jour renié ses engagements.

Le problème de l'endettement se retrouve presque partout, touchant des pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, ainsi que certains pays du bloc communiste. L'Inspecteur général des banques du Canada a récemment établi une liste de 32 pays considérés comme présentant un risque financier élevé. Ce sont des pays qui ont rééchelonné leur dette extérieure ou sont en voie de le faire par des ententes avec des prêteurs officiels, le Fonds monétaire international (FMI) ou des banques commerciales. À l'heure actuelle, plusieurs questions se posent encore. Combien d'autres paiements seront retardés ? Quelles modalités les pays débiteurs seront-ils en mesure de renégocier ? Le problème de l'endettement international peut-il être contenu pour éviter l'effondrement de l'économie des pays débiteurs et

celui du système bancaire et financier international ? Plus important encore, comment l'évolution actuelle et future sur la scène internationale touchera-t-elle notre économie et nos institutions bancaires ?

L'endettement des pays en voie de développement

En 1982, la dette en cours des PVD s'élevait à 600 milliards de dollars É.-U., alors que les pays d'Europe de l'Est avaient des obligations financières de l'ordre de 100 milliards de dollars É.-U. De ce montant, environ 375 milliards de dollars É.-U. représentaient des emprunts auprès de banques commerciales. Le Brésil et le Mexique sont parmi les pays en voie de développement les plus endettés : à la fin de 1982, chacun devait plus de 85 milliards de dollars É.-U. à ses créditeurs (tableau 4-4). À titre de comparaison, la dette extérieure du Canada s'établissait à ce moment-là à 100 milliards de dollars É.-U., alors que la dette de la France et de l'Allemagne de l'Ouest atteignait respectivement 106 milliards et près de 120 milliards de dollars. Des données plus récentes indiquent que la dette en cours des PVD se situe maintenant à près de 800 milliards de dollars É.-U.[16].

Bien que certains facteurs soient communs à la plupart des PVD débiteurs, on observe aussi quelques différences importantes. Les 32 pays qui présentent un risque élevé ont été touchés à divers degrés par la situation économique récente, ils ont des obligations financières de nature et de niveaux différents, et leur capacité d'assumer le coût des créances en cours varie également.

Les PVD se partagent en trois groupes, en fonction principalement de leur degré de développement et du niveau de revenu par habitant. L'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela – « les quatre grands » comme on les désigne souvent – appartiennent au groupe des pays en voie d'industrialisation. La Jamaïque et les Philippines, par exemple, se trouvent dans le groupe de revenu moyen-inférieur, alors que la Bolivie, Madagascar, le Sénégal et le Soudan appartiennent au groupe des pays à faible revenu.

Ces pays ont contracté, dans des proportions variables, trois types de créances. En premier lieu, des prêts commerciaux ont été consentis par des banques et d'autres créanciers, agissant seuls ou par l'intermédiaire de consortiums, aux conditions du marché et habituellement à un taux variable, à des emprunteurs privés ou à des gouvernements considérés comme de bons risques – pour la plupart des emprunteurs de pays en voie d'industrialisation. Une bonne partie de ces prêts sert à financer des exportations du pays prêteur. En deuxième lieu, il y a les

Tableau 4-4

Situation de certains pays débiteurs, 1982

	Dette extérieure (en milliards de dollars É.-U.)			Service de la dette en pourcentage des recettes d'exportation[1]		
	Dette auprès des banques	Dette totale	Dette totale en pourcentage de la DNB	Intérêts seulement (1)	Intérêts + amortissement de la dette à long terme (2)	Colonne 2 + dette à court terme (3)
Brésil	66,6	86,3	30,6	53,5	88,0	154,7
Mexique	62,9	87,0	56,4	35,7	53,4	145,6
Venezuela	27,5	32,6	47,8	18,2	31,3	109,0
Argentine	25,7	36,5	59,8	49,2	99,4	195,0
Corée	23,2	37,3	56,5	13,1	20,7	61,4
Philippines	12,6	24,5	62,5	23,7	36,8	149,6
Chili	11,6	17,2	77,8	42,6	65,6	119,2
Indonésie	9,9	23,6	27,1	7,1	12,7	24,5
Yougoslavie	9,8	18,5	30,2	17,4	34,2	53,7
Malaisie	6,6	9,5	38,3	4,7	7,2	15,5
Pérou	5,4	11,6	56,3	24,0	53,9	109,3
Équateur	4,5	6,6	57,9	29,7	59,8	136,6
Maroc	3,9	10,8	72,0	17,2	38,1	54,7
Côte d'Ivoire	3,4	8,0	111,1	20,2	34,7	83,6
Bolivie	0,9	2,9	44,6	42,4	56,2	110,8

1 Exportation de biens et services et (lorsque le solde est positif) transferts privés nets.

SOURCE Morgan Guaranty Trust, « Morgan International Data », département des Affaires économiques internationales, avril 1984, et Banque mondiale, *World Debt Tables: External Debt of Developing Countries, 1983-84 Edition*, Washington (D.C.), 1984.

crédits à l'exportation consentis ou garantis par les gouvernements, souvent subventionnés ou offerts à des conditions plus avantageuses que celles du marché, qui servent à appuyer les ventes de biens des pays industrialisés. Enfin, une partie de la dette est constituée de crédits préférentiels provenant de sources officielles, notamment des prêts de gouvernements et d'organismes internationaux comme la Banque mondiale, qui constituent une forme d'assistance plutôt qu'une opération commerciale, puisqu'ils sont consentis sans intérêt ou à un taux minime et comportent de longues échéances et des délais de grâce. Ce type de crédit est la plus importante, sinon la seule, source de financement qui s'offre aux PVD à revenu inférieur et moyen-inférieur.

Le niveau de la dette étrangère en cours varie considérablement d'un pays à l'autre (tableau 4-4). Cependant, le passif des pays débiteurs devrait être mesuré en fonction de la taille de leur économie et du volume de leurs exportations, afin de pouvoir évaluer leur capacité de respecter les obligations financières contractées auprès de prêteurs étrangers. Ainsi, le ratio de la dette étrangère à la DNB est très élevé dans le cas du Mexique, du Venezuela, de l'Argentine et du Chili. Il est également élevé pour la Jamaïque et la Bolivie, même si ces deux pays ont, en chiffres absolus, une dette en cours moins importante. Un indicateur plus significatif encore est le ratio du service de la dette aux recettes d'exportation. Pour conserver leur réputation, les pays débiteurs doivent être en mesure d'assumer le service de leur dette. Étant donné que la plus grande partie de la dette extérieure est libellée en devises étrangères, le pays emprunteur doit être capable d'obtenir suffisamment de devises étrangères pour couvrir les paiements relatifs à la dette, y compris l'amortissement des prêts à long terme et le remboursement éventuel des créances à court terme.

Les exportations constituent une des principales sources de devises étrangères, et un ratio élevé du service de la dette aux exportations signifie que le pays peut éprouver des difficultés à obtenir suffisamment de devises étrangères pour satisfaire à ses engagements financiers à l'étranger. La Corée, malgré le niveau élevé de sa dette extérieure en cours, affiche un ratio relativement peu élevé entre le service de sa dette et ses recettes d'exportation. D'un autre côté, le Brésil, le Mexique, le Venezuela et l'Argentine affichent un ratio élevé à cet égard, ce qui explique leurs difficultés. Il en est de même pour l'Équateur et la Bolivie qui éprouvent des difficultés de remboursement même si, en chiffres absolus, leur dette extérieure n'est pas tellement élevée.

Même si ces pays étaient en mesure d'obtenir de nouveaux crédits pour refinancer les emprunts venant à échéance, un ratio élevé des paiements d'intérêt et de l'amortissement de la dette à long terme aux recettes d'exportation signifie qu'ils pourraient avoir des difficultés à faire leurs paiements ou qu'il ne leur resterait que peu de devises pour acheter les importations dont ils ont besoin, après s'être acquittés du service de leur dette. Ceci est clairement le cas du Brésil qui, en 1982, a dû consacrer 88 $ aux intérêts et à l'amortissement de la dette pour chaque 100 $ réalisés sur ses exportations. L'Argentine, pour sa part, ne disposait plus que de 6 cents sur chaque 100 $ d'exportations pour acheter des produits d'importation. Ces pays se trouvent acculés au pied du mur puisqu'il leur est essentiel d'acheter certains biens d'importation pour soutenir la croissance de leur économie et produire des biens d'exportation, qui représentent le seul moyen d'obtenir des devises étrangères.

Les PVD débiteurs n'ont pas toujours fait face à des difficultés aussi sérieuses. C'est surtout dans la seconde moitié des années 70 que leur situation financière s'est dégradée, alors que le ratio du service de la dette aux exportations a grimpé très rapidement[17]. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cette détérioration : des politiques expansionnistes trop ambitieuses et un taux d'inflation élevé à l'intérieur du pays, une monnaie surévaluée, la baisse du prix mondial des produits de base, la faible croissance dans les pays industrialisés qui a nui aux exportations des PVD et, enfin, l'incertitude économique et financière qui a provoqué une fuite des capitaux. Ces divers facteurs se sont conjugués pour réduire la capacité de ces pays d'honorer leurs engagements financiers.

Les taux d'intérêt élevés sur les marchés financiers internationaux ont également eu un effet défavorable sur la balance du compte courant de bon nombre de ces PVD. L'incidence des taux d'intérêt élevés s'est trouvée amplifiée par le fait que, dans une proportion croissante, les emprunts ont été contractés à des taux d'intérêt variables. En 1972, cette proportion était de 5 %, alors qu'en 1982, entre 40 % et plus de 75 % de la dette était souscrite à des taux variables. Le LIBOR (London Interbank Offered Rate) sur le marché des eurodollars, qui est un des principaux déterminants du coût des prêts commerciaux sur le marché international, est passé de 6,5 % en 1977 à environ 19 % en 1980 et au milieu de 1981; durant la même période, les taux réels sur les eurodollars sont passés de près de zéro en 1976 à 7 % en 1982. Bien que les taux réels aient quelque peu diminué depuis, ils n'en demeurent pas moins élevés; on estime qu'une augmentation de 1 point de pourcentage des taux d'intérêt ajouterait plus de 3 milliards de dollars par année au coût du service de la dette des PVD[18].

La hausse des taux d'intérêt n'a pas véritablement touché les pays à faible revenu en raison de la forte proportion des crédits préférentiels dans leur dette extérieure totale. Les problèmes de ces pays, qui pour plusieurs sont apparus avant l'augmentation des taux d'intérêt, sont généralement attribuables au fléchissement des exportations de certains produits de base ou à une mauvaise orientation des politiques intérieures.

Plusieurs pays en voie d'industrialisation ont aussi subi les effets d'une structure d'échéance plus courte au moment où les taux d'intérêt grimpaient. En effet, devant la détérioration du marché financier international, la plupart des banques commerciales ont raccourci l'échéance de leur crédit dans l'espoir d'être mieux en mesure de récupérer leurs fonds si la situation d'un pays devenait critique. En 1982, le ratio de la dette à court terme, c'est-à-dire les crédits dont l'échéance est inférieure à un an, aux exportations avait grimpé à plus de 90 % au Mexique; il atteignait plus de 95 % en Argentine et plus de 112 % aux Philippines.

Certains pays ont réussi à traverser la crise sans trop de difficulté. La Corée, par exemple, qui a été durement touchée par la hausse du prix mondial du pétrole, a rapidement ajusté ses prix intérieurs en conséquence et a évité de laisser sa monnaie se surévaluer ou de recourir à des politiques intérieures inflationnistes. Ce pays a ainsi conservé la confiance du milieu bancaire international, comme en témoigne la part relativement peu élevée de créances à court terme dans sa dette extérieure. La Corée demeure néanmoins vulnérable en raison de son niveau élevé d'endettement et de sa dépendance à l'égard des marchés d'exportation.

Les difficultés croissantes des PVD à faible revenu et en voie d'industrialisation ont fait surgir le spectre d'un éventuel cartel des pays débiteurs qui entraînerait une renégociation des conditions de remboursement des créances en cours, voire même une répudiation pure et simple des engagements contractés dans certains cas. Cette menace ne semble toutefois pas devoir se matérialiser. Compte tenu de la diversité des circonstances et des besoins dans les pays débiteurs, il est douteux qu'un cartel puisse se former[19]. Bien qu'il soit déjà arrivé dans le passé qu'un pays renonce à honorer ses engagements, un tel geste serait désespéré puisque le pays qui agirait ainsi se trouverait coupé, du moins pour un certain temps, des marchés financiers internationaux[20]. Les pays en voie d'industrialisation – et parmi eux les « quatre grands » – ont tout intérêt à ce que la stabilité du commerce international et des marchés financiers soit préservée car leur propre développement économique en dépend. Le report des paiements d'intérêt et du remboursement de la dette, dans certains cas pour une période assez longue, semble être une perspective plus réaliste.

Les efforts déployés jusqu'à maintenant pour améliorer la situation ont pris diverses formes : rééchelonnement des prêts, allongement de la période d'amortissement, délais de grâce additionnels – négociés de concert par les banques commerciales, les gouvernements concernés et le FMI. Dans la plupart des cas, les arrangements financiers négociés comprennent un programme de stabilisation impliquant le FMI, de même que des crédits provenant de cet organisme et un rééchelonnement des créances existantes envers les banques et les gouvernements étrangers. Souvent, les institutions bancaires en cause acceptent d'avancer des fonds supplémentaires ou de maintenir les marges de crédit en vigueur pour aider ces pays à financer les importations dont ils ont besoin et leur permettre de continuer à assurer le service de leur dette. L'aide financière est habituellement accordée à la condition que le pays bénéficiaire consente à redresser sa situation économique, ce qui, dans bien des cas, requiert des mesures d'austérité rigoureuses.

On doit s'attendre à ce que d'autres renégociations de prêts surviennent dans l'avenir, et les arrangements qui seront conclus varieront probablement en fonction de la situation qui prévaut dans chaque pays. Plusieurs pays manifestent leur insatisfaction et leur préoccupation en regard de la montée des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux et tentent de compenser cette hausse en négociant une diminution des marges d'intérêt[21]. En outre, certains pays débiteurs estiment que les mesures de stabilisation négociées avec le FMI sont trop rigoureuses et tentent d'obtenir un rééchelonnement de leurs paiements et une aide financière supplémentaire sans devoir adopter des politiques intérieures trop sévères. En fait, certaines des mesures proposées par le FMI pour résoudre les problèmes économiques de ces pays ont amené quelques gouvernements à craindre une agitation sociale comme celle qui s'est produite en République Dominicaine au début de 1984. L'incidence éventuelle de ces mesures sur le développement économique, surtout dans les pays à revenu faible ou moyen-faible, ne fait pas l'unanimité parmi les experts[22]. Cependant, étant donné que les problèmes de balance des paiements dans ces pays – particulièrement les pays en voie d'industrialisation – trouvent, du moins en partie, leur origine dans les politiques intérieures, la plupart devront tôt ou tard s'engager dans un coûteux processus de redressement de leur économie, même si le FMI n'est pas impliqué. La seule marge de manœuvre qui leur reste réside dans le choix du moment où ce processus de redressement sera engagé et l'ampleur qu'il devra avoir, l'un et l'autre étant liés inexorablement : plus

les réformes se feront attendre, plus elles devront être rigoureuses.

Des progrès ont été réalisés. Les mesures appliquées dans plusieurs pays ont commencé à donner des résultats encourageants. La baisse des taux d'intérêt en 1983 et la reprise économique dans le monde occidental ont aussi contribué à faire diminuer la dette et le déficit de la balance des paiements de plusieurs pays débiteurs. Pour l'ensemble des PVD, les frais afférents à la dette sont passés de 108 milliards de dollars en 1982 à environ 96 milliards de dollars en 1983, la première baisse enregistrée après une augmentation continuelle au cours des années 70. Cette situation est attribuable à un repli significatif du LIBOR et au rééchelonnement de plusieurs emprunts. En conséquence, certains pays débiteurs, le Mexique, par exemple, sont sur la voie de la reprise. Mais nombre de PVD sont toujours aux prises avec une dette énorme, et la hausse récente des taux d'intérêt ainsi que le ralentissement probable de la croissance dans les économies occidentales et aux États-Unis en 1985-1986 sont une source d'inquiétude pour ces pays et leurs créanciers, au nombre desquels se trouvent des banques à charte canadiennes.

Les engagements du Canada

La majorité des placements internationaux des banques canadiennes ont été faits dans des pays industrialisés, comme les États-Unis et d'autres pays de l'OCDE (tableau 4-5). Environ un tiers seulement de l'actif international des six plus grandes banques à charte se trouve dans des pays en voie de développement, ce qui correspond à peu près à un douzième de leur actif total. En outre, ces créances n'impliquent pas uniquement des pays considérés comme présentant un risque élevé. Bien qu'il soit difficile d'en arriver à un chiffre précis, les crédits en cours consentis par les six plus grandes banques canadiennes aux 32 pays figurant sur la liste de l'Inspecteur général auraient totalisé entre 20 et 25 milliards de dollars à la fin du premier semestre de 1984. Pour les seuls quatre grands pays débiteurs mentionnés précédemment, les créances en cours dépassent les 15 milliards de dollars (tableau 4-6)[23].

Les fonds engagés par le Canada dans les pays débiteurs proviennent non seulement des banques commerciales mais également du gouvernement fédéral. En effet, celui-ci est un créancier important par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et la Commission canadienne du blé. L'encours des prêts de la SEE aux pays en développement et aux pays d'Europe de l'Est s'élève à environ 5,1 milliards de dollars, dont 2,2 milliards de dollars en créances aux 32 pays en difficulté, au 31 décembre 1983. Bien que la SEE ne prévoit aucune réserve particulière pour d'éventuelles pertes sur ses opérations de crédit et qu'elle n'ait jusqu'ici radié aucun prêt de ses livres, quelques-uns ont été renégociés ou sont sur le point de l'être. La Commission canadienne du blé a pour sa part consenti des crédits à court et à moyen termes à des pays qui ont par la suite éprouvé des difficultés à

Tableau 4-5

Actif total et actif international des grandes banques canadiennes, 1983

	Actif total	Actif international	Répartition géographique en pourcentage de l'actif international		
				Pays en voie de développement	
	En milliards de dollars		Pays développés	À revenu moyen supérieur	À faible revenu
Banque Royale	86,7	30,1	64,2	33,6	2,2
Banque de Montréal	63,7	22,4	69,1	29,6	1,3
Banque Canadienne Impériale de Commerce	68,1	19,2	74,1	24,2	1,7
Banque de Nouvelle-Écosse	54,0	25,7	69,2	28,0	2,8
Banque Toronto-Dominion	43,7	16,4	73,7	26,1	0,2
Banque Nationale	17,8	4,6	47,0	48,9	4,1

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir des rapports annuels des diverses banques pour 1983.

Tableau 4-6

Crédit consenti par les six plus grandes banques canadiennes à certains pays d'Amérique latine[1] au 31 octobre 1983

En millions de dollars

	Mexique	Brésil	Argentine	Venezuela	Autres pays d'Amérique latine	Ensemble des pays d'Amérique latine
Banque Royale	1 328	1 075	400	650	750	4 203
Banque de Montréal	1 495	1 598	296	552	226	4 167
Banque Canadienne Impériale de Commerce	940	934	270	250	360	2 754
Banque de Nouvelle-Écosse	941	726	275	506	639	3 087
Banque Toronto-Dominion	822	712	150	288	174	2 146
Banque Nationale	543	545	159	145	341	1 733
Total	6 069	5 590	1 550	2 391	2 490	18 090

1 Les crédits consentis aux quatre pays d'Amérique latine identifiés dans le tableau semblent intervenir pour au moins 70 % de tous les prêts des six banques canadiennes aux pays en voie de développement et aux pays d'Europe de l'Est

SOURCE Merrill Lynch Canada Inc., Dominion Securities, Ames Limited, et rapports annuels des diverses banques pour 1983

respecter leurs engagements, notamment le Brésil et la Pologne. Enfin, la plupart des prêts accordés par l'ACDI sont destinés à venir en aide à des pays très défavorisés. L'encours des crédits préférentiels consentis par cet organisme à des pays en voie de développement atteint presque 2,7 milliards de dollars, dont un peu moins de 400 millions aux 32 pays présentant un risque élevé.

Les répercussions pour le Canada et les banques canadiennes

Les prêts improductifs du gouvernement fédéral aux PVD auront pour effet d'accroître les dépenses publiques et très probablement le déficit budgétaire. Un report des paiements, un rééchelonnement des emprunts et l'annulation de certaines créances influeront également sur la performance des banques à charte.

Les banques canadiennes administrent de façon distincte leurs opérations internationales et leurs opérations intérieures. Alors que les prêts sur le marché canadien sont en général couverts par les dépôts recueillis dans le réseau des succursales bancaires au pays même, les prêts à l'étranger ou ceux qui sont libellés dans une devise étrangère sont couverts par des dépôts en monnaies autres que le dollar canadien, souvent obtenus par l'intermédiaire des marchés financiers internationaux, comme le marché des eurodollars de Londres. Les opérations conduites sur le marché canadien sont donc isolées, du moins dans une certaine mesure, des transactions internationales. Mais la démarcation n'est que partielle puisque toutes ces opérations sont menées à partir de la même base de fonds propres. Les fonds propres représentent la garantie des déposants et des investisseurs, qu'ils soient étrangers ou canadiens. Si une banque éprouve des difficultés en raison de la dégradation de certains éléments d'actif, les pertes seront directement ou indirectement débitées au compte de capital de la banque.

Les crédits accordés par les principales banques canadiennes aux quatre grands pays débiteurs – qui comptent pour la plus grande partie des créances consenties aux 32 pays en difficulté – dépassent en valeur leur capital-actions mais ne représentent pas plus de 7 % de l'ensemble de leurs prêts au Canada et à l'étranger. Les prêts aux pays d'Amérique latine correspondent à environ 124 % de l'avoir propre des banques. Les prêts au Mexique comptent pour plus de 50 % du capital de la Banque de Montréal, de la Banque de Nouvelle-Écosse et de la Banque Nationale du Canada. Les crédits consentis au Mexique et au Brésil figurent ensemble pour plus de 120 % du capital de la Banque de Montréal et pour 160 % de celui de la Banque Nationale. S'il fallait que l'un ou plusieurs des prêts accordés à ces pays soient défalqués en totalité ou en partie à brève échéance, ou s'il arrivait que les versements d'intérêts effectués par ces pays soient interrompus pour une année ou plus – bien que rien n'indique en ce moment que l'une ou l'autre de ces hypothèses pourraient se

concrétiser – les banques pourraient devoir puiser à même leurs capitaux propres[24].

Mais, les banques canadiennes ne sont pas les seules dans cette situation. Elles sont exposées à un risque moins grand que celui pris par les banques américaines (tableau 4-7), et elles ne sont pas plus menacées que les banques de Grande-Bretagne ou celles d'autres pays. En outre, leur participation s'est souvent inscrite dans le cadre de consortiums réunissant des établissements bancaires de l'Amérique du Nord, de l'Europe et du Japon. L'aspect le plus marquant du problème de risque qui se pose à l'heure actuelle est donc sa dimension internationale. Il est à peu près inconcevable que les banques canadiennes soient éventuellement confrontées à des problèmes que n'éprouveraient pas déjà d'autres institutions, et qui exigeraient alors une solution à l'échelle mondiale. On peut néanmoins imaginer qu'une banque puisse connaître des difficultés plus graves que d'autres, en raison d'un engagement plus important dans un pays en particulier ou, ce qui est plus probable, de la combinaison d'un risque de cette nature et de problèmes qui surviendraient dans ses opérations au Canada[25].

Si une banque de taille modeste était touchée par un problème de la sorte, il y aurait probablement fusion, encouragée par l'État, avec une institution plus forte. Mais si l'une des grandes banques – dont la taille est importante même en regard des critères internationaux – venait à subir une grave détérioration de sa base de capital, l'ensemble de la communauté financière internationale interviendrait probablement et, dès les premiers instants, le gouvernement canadien serait impliqué.

Toutefois, à l'encontre de ce qui s'est passé aux États-Unis, il serait difficile pour le gouvernement canadien de mettre en œuvre, à lui seul, un ensemble de mesures semblables à celles qui furent adoptées pour sauver la Continental Illinois Bank, en particulier si elles devaient comporter une garantie à l'endroit des déposants étrangers qui ont souvent tendance à retirer leurs fonds aux premiers signes de malaise[26]. Les dépôts internationaux en dollars américains sont un prolongement du marché intérieur des États-Unis, de sorte que le gouvernement américain n'a simplement qu'à imprimer plus de billets pour honorer ses garanties. Pour être en mesure de dégager une banque canadienne de ses obligations envers les déposants étrangers, il faudrait d'abord que le gouvernement canadien dispose de réserves suffisantes en dollars américains. Comme le passif des banques canadiennes en devises étrangères dépasse largement les réserves de change, toute opération de sauvetage ne pourrait se faire qu'à la condition de pouvoir conclure une entente avec des organismes internationaux comme la Banque des règlements internationaux[27]. Et il semble bien que de telles ententes soient en voie d'être négociées. Cela signifie que les ressources de l'ensemble des pays industrialisés pourraient éventuellement être mobilisées pour soutenir toute banque canadienne qui se retrouverait dans l'impossibilité d'honorer ses engagements en raison des mauvaises créances qu'elle détiendrait sur des pays en voie de développement.

Dans une optique plus réaliste, à moins d'un désastre financier à l'échelle mondiale, le problème de l'endettement risque surtout de faire fléchir la rentabilité des banques canadiennes, notamment pour ce qui est de leurs opérations à l'étranger. Les réserves constituées pour couvrir éventuellement les pertes sur prêts de même que les reports d'intérêt ont pour effet de réduire directement la rentabilité. Par ailleurs, les rééchelonnements imposent un coût

Tableau 4-7

Prêts consentis par des banques canadiennes et américaines à trois grands pays d'Amérique latine, fin de 1983

	Total pour les trois pays[1]	Pourcentage de l'avoir propre des banques
Banques canadiennes (en millions de dollars canadiens)		
Banque Royale	3 053	93
Banque de Montréal	3 645	153
Banque Canadienne Impériale de Commerce	2 144	87
Banque de Nouvelle-Écosse	2 173	118
Banque Toronto-Dominion	1 822	96
Banque Nationale	1 247	190
Banques américaines (en millions de dollars É.-U.)		
Citicorp	9 100	157
Bank of America	6 839	133
Chase Manhattan Bank	5 339	149
Manufacturers' Hanover	5 366	201
J. P. Morgan	3 700	111
Chemical Bank	3 466	150
Bankers Trust N.Y.	2 465	138
First Chicago	1 909	110
First Interstate	1 290	69
Continental Illinois	1 611	88

1 Le Mexique, le Brésil et le Venezuela ou l'Argentine, selon le chiffre le plus élevé.

SOURCE Rapports annuels des diverses banques pour 1983, et Dominion Bond Rating Service.

d'option, notamment lorsqu'ils impliquent des crédits supplémentaires, si les marges sont inférieures à ce que l'institution pourrait obtenir autrement et si les créances renégociées sont jugées plus risquées que les autres prêts qu'elle serait en mesure de consentir.

Le rendement des prêts internationaux doit cependant être évalué en fonction de la performance de l'ensemble du portefeuille d'une banque. En effet, d'autres prêts internationaux plus avantageux peuvent suppléer au faible rendement de certaines créances, tout comme d'ailleurs le peuvent les opérations de l'institution sur le marché intérieur. Parfois même, des opérations intérieures et internationales présentent des différences importantes dans l'évolution de leur rentabilité (tableau 4-8). Une baisse du rendement sur les opérations internationales peut être compensée par un rendement supérieur des placements sur le marché intérieur, comme cela s'est produit en 1983. Quoi qu'il en soit, la baisse de rentabilité des opérations internationales a entraîné une diminution du taux de rendement global de l'actif des banques canadiennes[28]. Un fléchissement des bénéfices réduit le potentiel de capitalisation du système bancaire. D'une part, une baisse des bénéfices non répartis signifie que l'avoir net de la banque s'accroît moins rapidement. D'autre part, une rentabilité plus faible se traduit automatiquement par de plus faibles augmentations des fonds propres; une faible rentabilité se répercutera négativement sur le cours des actions de la banque, rendant plus difficile ou moins avantageux de recourir au marché boursier pour accroître la capitalisation de l'institution.

La perte de profitabilité et la menace qui pèse sur le capital des banques représentent le prix que ces institutions doivent payer pour s'être trop éloignées des pratiques bancaires reconnues. Elles ont dépassé leur capacité de crédit dans certains pays, « mettant trop d'œufs dans le même panier », tout comme elles l'ont fait envers quelques emprunteurs sur le marché canadien.

De surcroît, les banques ont consenti des prêts à long terme tout en empruntant à court terme. Les prêts à moyenne échéance accordés aux pays en voie de développement ont été financés en grande partie par des dépôts à court terme obtenus sur le marché des eurodollars. Cette pratique a eu pour effet d'accroître le risque financier des banques – bien qu'elle n'ait pas d'influence sur les bénéfices tant et aussi longtemps que l'emprunteur demeure solvable, car la plupart de ces prêts ont été consentis à un taux variable. Les efforts actuels des pays débiteurs en vue d'obtenir un rééchelonnement de

Tableau 4-8

Rendement sur l'actif des six grandes banques canadiennes en regard de leurs opérations nationales et internationales, 1979-1983

En pourcentage

	1979	1980	1981	1982	1983
Banque Royale					
Opérations nationales	0,51	0,42	0,54	0,29	0,66
Opérations internationales	0,90	0,98	0,88	0,60	0,35
Banque de Montréal					
Opérations nationales	0,67	0,53	0,63	0,34	0,57
Opérations internationales	0,59	0,77	0,67	0,55	0,22
Banque Canadienne Impériale de Commerce					
Opérations nationales	0,52	0,31	0,46	0,31	0,50
Opérations internationales	0,49	0,62	0,74	0,65	0,37
Banque de Nouvelle-Écosse					
Opérations nationales	0,65	0,47	0,49	0,32	0,54
Opérations internationales	0,69	0,77	0,60	0,74	0,76
Banque Toronto-Dominion					
Opérations nationales	0,72	0,68	0,66	0,63	0,85
Opérations internationales	0,65	0,75	0,88	0,76	0,57
Banque Nationale					
Opérations nationales	..	0,02	-0,21	-0,40	0,41
Opérations internationales	..	0,69	0,64	0,58	0,72

SOURCE Rapports annuels des diverses banques pour 1983.

leurs emprunts pourraient aggraver le problème en allongeant la période d'amortissement de ces prêts.

Il ne faut pas déduire de ces considérations que les banques n'auraient pas dû consentir des prêts aux PVD. C'est en effet sur des bases solides que les banques ont accru le volume des crédits accordés à ces pays à la fin des années 60 et au début de la décennie suivante : le marché des eurodollars était alors en pleine expansion, les termes de l'échange des PVD s'amélioraient et, enfin, un nombre croissant d'emprunteurs solvables émergeaient parmi ces pays. Les banques, avec parfois l'appui des gouvernements occidentaux, ont ainsi contribué au développement des PVD et joué un rôle central dans le « recyclage » des énormes surplus de pétrodollars, assurant du même coup la stabilité du système financier international. En regardant les choses avec un peu de recul, on peut dire que c'est à la fin des années 70 que les banques ont accordé trop facilement des crédits à certains emprunteurs dans une atmosphère de confiance exagérée.

Mais, en dépit de l'incertitude qui prévaut sur les marchés internationaux, les banques ont réussi à renforcer sensiblement leur situation financière au cours de la dernière année. Entre le 31 octobre 1983 et le 30 avril 1984, les six plus grandes banques à charte ont amélioré leur ratio actif brut/capital primaire d'un multiple de 32 pour 1 à un multiple de 28 pour 1. Les banques ont également été incitées à prévoir des réserves suffisantes pour couvrir d'éventuelles pertes sur leurs créances internationales. La dernière requête de l'Inspecteur général des banques à l'effet de constituer progressivement une réserve variant entre 10 et 15 % de l'engagement envers des pays en difficulté constitue un pas dans la bonne direction; les banques ont d'ailleurs commencé à prendre les mesures nécessaires à cet égard.

Dans l'avenir, on peut penser que, suite à leur récente expérience tant sur le marché canadien que sur le marché international, les banques feront preuve d'une plus grande prudence dans leurs opérations, et ce durant une période où la communauté internationale et l'économie canadienne auront besoin du soutien des banques pour renforcer la reprise[29]. Le Canada subit également l'effet de la diminution des importations dans les PVD endettés. Cette situation peut subsister encore quelque temps puisque des surplus importants de la balance commerciale sont nécessaires pour assurer le redressement du bilan financier de ces pays. Et aussi longtemps que l'incertitude persistera sur les marchés financiers internationaux, une économie ouverte telle que la nôtre courra un certain risque, même si celui-ci ne paraît pas imminent.

Un regard sur l'avenir

La question de l'endettement à l'échelle internationale demeure une source de préoccupation en dépit des signes d'amélioration qui se sont manifestés en 1983. Le poids de l'endettement continue de freiner l'expansion du commerce mondial, ralentissant par le fait même notre propre croissance économique. Il est assez peu probable que des pays renonceront à honorer leurs obligations financières. Cependant, nous assisterons à de laborieux pourparlers concernant le rééchelonnement et la restructuration de certaines créances en cours, dont l'objet sera d'alléger le fardeau financier des pays en voie de développement.

Le fait que le système financier international ait été en mesure de surmonter les difficultés qui se sont présentées au cours des dernières années est certainement encourageant. D'ailleurs, le FMI a présenté un scénario plutôt optimiste au mois d'avril de cette année.

> En supposant des taux de croissance modérés dans les pays industrialisés, un certain repli des taux d'intérêt, ainsi que le maintien des termes d'échange à leur niveau actuel, et en supposant aussi que les pays en voie de développement non producteurs de pétrole continueront d'appliquer les politiques d'ajustement présentement en vigueur, on peut arriver à la conclusion que la plupart des PVD pourront enregistrer une croissance adéquate de leur produit intérieur brut (bien que quelque peu inférieure aux taux observés durant les années 60 et 70) tout en ramenant leur balance courante et leur service de la dette à un niveau soutenable[30].

Certains ont fait valoir que les hypothèses sur lesquelles s'appuie le scénario du FMI sont trop optimistes[31]. De toute évidence, ce scénario est quelque peu menacé par la possibilité d'une augmentation des taux d'intérêt et d'une halte de la croissance aux États-Unis ou en Europe.

Une croissance soutenue dans les pays industrialisés demeure l'élément clé de la conjoncture actuelle. Des simulations montrent qu'une variation de 1 point de pourcentage dans la croissance des pays de l'OCDE a une incidence sept fois plus grande qu'un changement de 1 point de pourcentage dans les taux d'intérêt sur la situation relative des pays en voie de développement[32]. Toutefois, pour que la croissance des pays industrialisés se traduise par une augmentation des exportations et de la croissance des pays en voie de développement, tout mouvement vers le protectionnisme doit être évité; au contraire, il faut viser à réaliser une plus grande libéralisation du commerce mondial.

Les problèmes des PVD touchent le développement économique, l'industrialisation et leur engagement à relever le niveau de vie de leur population.

Aux prises avec le dilemme d'être dans l'impossibilité d'assumer pleinement les charges que leur impose leur endettement ou de renoncer à importer les biens d'équipement qui leur permettraient de favoriser au maximum la croissance économique, la plupart des pays en voie de développement ont besoin de nouveaux fonds pour financer leurs projets d'investissement tout autant que de mesures d'allégement au chapitre des intérêts. Mais les difficultés rencontrées par les institutions financières privées et les banques commerciales les découragent à consentir de nouveaux crédits à ces pays.

Plusieurs propositions ont été faites pour contribuer à trouver une solution aux problèmes de ces pays, notamment par les banquiers, par les pays débiteurs eux-mêmes, par des analystes des pays occidentaux et par des organismes tels que la Banque mondiale et le FMI. Parmi les solutions mises de l'avant, il y a la création d'une agence internationale qui serait chargée de refinancer les créances, d'un fonds mondial d'aide aux municipalités et d'un mécanisme de réescompte – toutes impliquant certaines pertes pour les banques – sans oublier les plafonds sur les taux d'intérêt et les modalités visant à lier le service de la dette à la capacité de payer[33]. D'autres, dont le gouvernement américain, ont insisté sur la nécessité de procéder cas par cas, en adaptant les mesures d'aide aux circonstances particulières de chaque pays débiteur. Nous sommes enclins à préférer cette dernière approche.

Comme nous l'avons indiqué, toute solution durable doit passer par un retour à une saine croissance à travers le monde, de même qu'elle doit s'accompagner de possibilités commerciales qui aideront à rétablir la viabilité financière des pays en voie de développement aux prises avec des problèmes d'endettement, en leur permettant de rencontrer leurs obligations tant dans l'immédiat qu'à plus long terme. Cette tâche concerne l'ensemble de la communauté internationale et elle s'avère passablement ardue. Le gouvernement du Canada et le système bancaire canadien ont un rôle important à jouer à cet égard. Nous incitons fortement le gouvernement canadien à continuer de participer activement aux travaux du Fonds monétaire international et des autres organismes internationaux pour faire en sorte qu'une solution permanente soit trouvée au problème de l'endettement des PVD.

Mais aussi, le gouvernement a la responsabilité et l'opportunité de favoriser un meilleur climat de confiance parmi les investisseurs et les institutions financières au pays. Il doit encourager ces institutions à accroître leur capitalisation, de sorte que la recherche d'une solution durable au problème des liquidités à l'échelle internationale ne vienne pas ralentir le processus de la reprise économique au pays.

La stabilisation du ratio de la dette publique à la DNB est importante pour que les gouvernements soient en mesure de contribuer effectivement au développement économique et social du pays. Le maintien d'une saine situation financière au sein de notre système bancaire est également essentiel pour que ces institutions puissent continuer à assurer le financement de l'activité économique – comme elles l'ont toujours fait – et à canaliser l'épargne vers des projets d'investissement. Une capitalisation adéquate des entreprises est, enfin, d'une importance tout aussi fondamentale pour que le secteur privé puisse donner sa pleine mesure au chapitre de la production de biens et services et de la création d'emplois. C'est d'ailleurs sur ce dernier problème – les perspectives du marché du travail et la nécessité de créer des emplois – que nous concentrerons maintenant notre attention.

5 L'emploi, le chômage et le progrès technologique

À l'heure actuelle, la création d'emplois et l'instauration d'un climat de confiance dans le secteur privé figurent au premier rang des priorités économiques au Canada. En l'absence de nouvelles interventions au niveau des politiques ou d'une reprise vigoureuse de l'investissement privé, les projections présentées au chapitre 1 ne permettent pas d'espérer une baisse importante des taux de chômage à moyen terme.

Pourquoi les taux de chômage sont-ils si élevés et les perspectives d'emploi si peu prometteuses ? Au-delà des fluctuations attribuables aux cycles économiques, existe-t-il des problèmes structurels fondamentaux ou des distorsions sur le plan technologique qui expliquent une telle évolution de l'emploi et du chômage ? La montée du taux de chômage est-elle le présage d'une détérioration encore plus marquée de la situation pour les générations futures, ou le ralentissement de l'arrivée des jeunes sur le marché du travail renversera-t-il cette tendance ? La nature même de l'évolution structurelle a-t-elle eu pour effet de rendre les perspectives d'emploi plus incertaines et d'accroître l'incidence du chômage ? Les progrès technologiques associés à la microélectronique et à l'utilisation de robots dans le secteur de la fabrication devraient-ils nous faire craindre qu'un chômage persistant se maintienne pendant une autre décennie ?

Avec le retour de l'expansion, on ne peut plus attribuer à la récession la principale cause du chômage élevé au pays. Bien qu'un nombre considérable de personnes soit sans emploi en raison d'une insuffisance de la demande, la plupart des observateurs estiment qu'une proportion importante du chômage est attribuable à des facteurs non cycliques. Il nous faut donc porter notre attention sur le chômage de nature structurelle, qui est considéré ici dans son sens large pour comprendre le chômage attribuable à des facteurs saisonniers et le chômage induit par le changement technologique. À cette fin, nous allons examiner l'évolution du profil du marché du travail, certains facteurs qui contribuent à maintenir un chômage structurel élevé et les répercussions passées et futures du changement technologique sur l'emploi.

Nul doute que nombre de facteurs ont influé sur les possibilités d'emploi et de carrière des Canadiens. Des changements dans le mode de vie ont exercé une incidence sur la composition professionnelle de la population active. De même, des modifications dans le profil démographique de la population et dans les politiques gouvernementales, en avantageant souvent certains secteurs plutôt que d'autres, ont permis d'améliorer les perspectives qui s'offrent à certaines professions particulières. La concurrence internationale a elle-même contribué à façonner la demande au niveau des industries et des professions. À titre d'exemple, mentionnons l'augmentation du nombre de spécialistes en génie pétrolier suite à la flambée des prix du pétrole et à la croissance de la demande de pétrole et de gaz canadiens, ou encore, si l'on remonte dans le temps, la croissance de l'emploi dans l'industrie du montage d'automobiles et de la fabrication de pièces grâce au Pacte canado-américain de l'automobile.

D'autres inconnues planent aussi sur l'avenir du Canada. Dans quelle mesure, par exemple, les augmentations de productivité et les gains de revenu réel attribuables au progrès technologique vont-ils affecter la consommation et l'investissement ? Si l'on en juge par l'expérience passée, l'évolution de la demande est susceptible de favoriser les activités des petites et moyennes entreprises ou de groupes d'entreprises affiliées. Elle encouragera aussi la production et la consommation de biens et de services répondant aux besoins d'une population dont l'âge moyen s'accroît et de familles ayant deux ou plusieurs salariés. Un tel changement est d'ailleurs déjà amorcé.

L'évolution du profil du marché du travail

L'une des caractéristiques les plus marquantes de l'après-guerre a été bien sûr l'apport croissant du secteur des services – en particulier les transports, le commerce et les services gouvernementaux – à la création de nouveaux emplois dans l'économie. Entre 1973 et 1983, par exemple, la quasi-totalité des quelque 2 millions de nouveaux emplois ont été créés dans le secteur des services. Plus de la moitié de cette augmentation nette fut attribuable à la création d'emplois dans les services collectifs, commerciaux et personnels. Cette branche d'activité emploie désormais plus de gens que les industries manufacturières, la construction, l'agriculture et les autres industries primaires réunies (tableau 5-1). À l'heure actuelle, les emplois du secteur des services, y

compris les transports et le commerce, interviennent pour plus de 70 % de l'emploi au Canada.

Tableau 5-1

Emploi, par secteur industriel, Canada, 1973 et 1983

En milliers

	1973	1983	Variation nette, 1963-1983
Secteur primaire	693	757	64
Agriculture	469	476	7
Autres industries primaires	224	281	57
Secteur secondaire	2 466	2 452	-14
Fabrication	1 927	1 886	-41
Construction	539	566	27
Secteur tertiaire	5 602	7 525	1 923
Transports, communications et autres services publics	775	870	95
Commerce	1 503	1 850	347
Finances, assurances et immeuble	424	602	178
Services collectifs, commerciaux et personnels	2 290	3 421	1 131
Administration publique	610	782	172
Ensemble des industries	8 761	10 734	1 973

SOURCE Données de Statistique Canada.

Simultanément, l'importance relative de la main-d'œuvre employée dans les secteurs primaire et secondaire a diminué. Bien que le niveau absolu de l'emploi dans les industries manufacturières ait progressé régulièrement jusqu'en 1981, la récession subséquente et la modernisation des usines ont éliminé environ un quart de million d'emplois dans ce secteur. Le nombre de personnes employées dans les industries manufacturières est maintenant moins élevé qu'il y a une décennie. Dans le secteur primaire, l'emploi agricole est demeuré généralement stable; dans l'exploitation forestière, il a diminué; et, bien que le boom du secteur énergétique à la fin des années 70 ait stimulé l'emploi dans l'industrie minière, le nombre de personnes employées a aussi diminué dans ce secteur pendant la récession. En termes relatifs, la part de l'emploi dans les industries primaires et secondaires s'est contractée au cours de la dernière décennie, passant de 36 à moins de 30 % de l'emploi total au Canada.

Cette évolution est attribuable à un certain nombre de facteurs. L'augmentation du revenu par habitant et l'influence exercée par une urbanisation croissante sur les goûts et les habitudes des consommateurs ont entraîné une hausse de la demande de services. Dans certains cas, la demande de services a évolué de pair avec celle des produits. Mais, comme nous l'avons souligné dans le Quinzième Exposé annuel, il y a tout lieu de croire que la progression du revenu réel des ménages tend à provoquer des augmentations encore plus fortes du volume des services demandés, même si, dans bien des cas, les prix des services se sont accrus plus rapidement que ceux des produits.

La croissance du secteur des services a favorisé l'emploi des jeunes et des femmes, ainsi que le développement du travail à temps partiel. La vie familiale évolue et se transforme. En effet, sauf pendant les pires moments de la récession en 1982, alors que de nombreuses personnes se sont retirées du marché du travail, une bonne part de la croissance de la population active au Canada a été attribuable à l'augmentation des taux d'activité chez les femmes et les jeunes. Confrontés à une progression moins rapide des salaires réels qui a accompagné le ralentissement de productivité enregistré au cours des dernières années, de plus en plus de membres d'une même famille ont choisi d'entrer sur le marché du travail et d'y demeurer. En 1983, plus de 25 % de toutes les femmes et 30 % des jeunes de moins de 25 ans occupaient un emploi à temps partiel, surtout dans le secteur des services où les femmes mariées, les étudiants et les jeunes ont pu trouver ainsi un moyen d'arrondir le revenu familial (tableau 5-2). D'ailleurs, un phénomène étonnant est celui du nombre de jeunes qui peuvent étudier tout en

Tableau 5-2

Emploi à temps partiel[1], suivant l'âge et le sexe, Canada, certaines années, 1953-1983

	Hommes	Femmes	Jeunes travailleurs[2]
1953	1,8	10,7	. .
1963	4,3	21,5	13,9
1973	6,0	24,6	20,5
1983	7,6	26,2	29,9

1 Par définition, les travailleurs à temps partiel sont ceux qui travaillent normalement moins de 35 heures par semaine. En 1975, le maximum a été réduit à 30 heures par semaine.

2 Il s'agit des travailleurs âgés de 14 à 24 ans en 1963 et 1973, et de 15 à 24 ans en 1983.

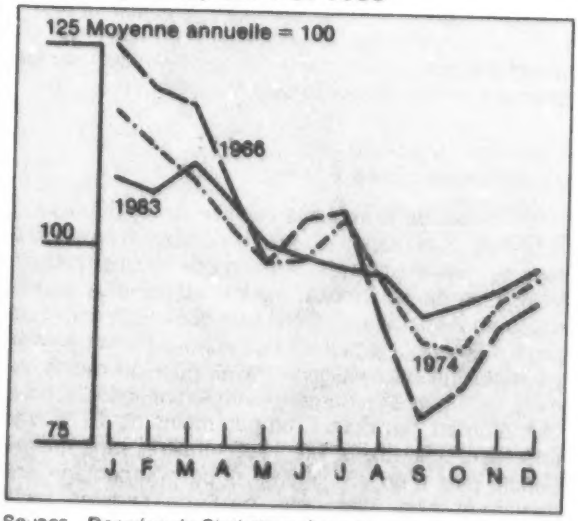
SOURCE Données de Statistique Canada; voir aussi Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois*, Ottawa, Information Canada, 1976.

travaillant. Selon le recensement de 1981, près de la moitié des 2,2 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans et inscrits à plein temps ou à temps partiel dans une institution d'enseignement avaient un emploi ou en cherchaient un.

L'expansion des activités de service a probablement contribué aussi à faire hausser le chômage frictionnel, qui est lié aux mouvements d'entrée et de sortie de personnes sur le marché du travail ou à des déplacements de travailleurs d'un emploi à un autre. Certaines industries de services, comme celles du tourisme et des loisirs, sont très saisonnières, encore que les sommets et les creux de l'activité saisonnière dans certaines professions soient compensés dans une certaine mesure par ceux d'autres branches d'activité. En effet, les taux de chômage sont présentement plus élevés tout au long de l'année, et les variations saisonnières sont beaucoup moins importantes qu'elles ne l'étaient dans les années 60 (graphique 5-1). Cette évolution est d'ailleurs compatible avec les taux d'activité plus élevés des femmes et des jeunes tout au long de l'année, la baisse relative de l'emploi dans certaines industries saisonnières caractérisées par une intensité en capital de plus en plus élevée, comme celles de l'exploitation forestière et, enfin, un roulement élevé des personnes et des emplois dans certaines activités de service faiblement rémunérées.

Graphique 5-1

Indice du chômage saisonnier, Canada, 1966, 1974 et 1983



SOURCE Données de Statistique Canada.

Facteurs responsables du niveau élevé de chômage structurel

L'augmentation du chômage structurel (ou non cyclique) est inquiétante. Une partie de cette augmentation peut s'expliquer par des discordances sur le marché du travail, l'augmentation de la durée du chômage, les effets attribuables aux écarts de salaires et le progrès technologique.

Discordances sur le marché du travail

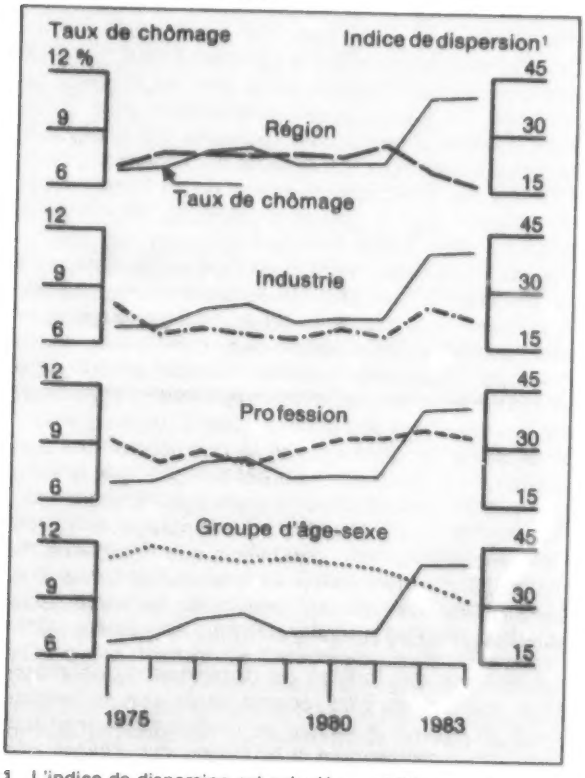
Alors que le chômage frictionnel est habituellement de durée limitée, on a pu observer qu'une partie du chômage structurel est imputable à une prolongation des périodes de chômage, suscitée par un manque de concordance entre les travailleurs et les emplois disponibles sur le marché. De telles discordances peuvent être attribuables à l'existence des barrières artificielles sur le marché ou à une insuffisance de scolarité, de formation ou d'expérience professionnelle chez les chômeurs, ou encore lorsqu'ils refusent un emploi disponible à cause de l'éloignement, de la difficulté des conditions de travail ou de l'insuffisance du salaire. Il y a quelques années, nous avions examiné dans quelle mesure l'incidence des discordances – mesurées à l'aide de l'indice de dispersion du chômage – était plus élevée entre les régions, les industries, les professions ou selon l'âge ou le sexe des travailleurs. Nous avions alors conclu que, quelle que soit l'aggravation qu'ait connue le chômage structurel jusqu'en 1974, elle était « surtout attribuable aux variations de l'offre de main-d'œuvre, particulièrement en ce qui concerne sa composition par âge et par sexe ». Nous avions aussi souligné que, quelles que soient les craintes entretenues « quant aux conséquences de l'évolution technologique et de l'automatisation, il ne semble pas que l'incidence du chômage par profession et par industrie se soit détériorée »[1]. De telles conclusions sont-elles toujours valables à l'heure actuelle, au milieu des années 80 ?

L'examen des indices de dispersion du chômage pour une période plus récente révèle que le mouvement antérieur à la hausse de l'indice par âge et par sexe, et le mouvement à la baisse des indices par profession et par industrie semblent s'être stabilisés; ces tendances se sont même quelque peu renversées (graphique 5-2). De plus, bien que le chômage ait varié considérablement d'un sous-groupe à un autre, à peu près toutes les catégories de travailleurs ont été touchées lors de la récente récession. Il s'ensuit donc que les tensions qui s'étaient manifestées du côté de l'offre sur le marché du travail au début et au milieu des années 70 – lorsque le mouvement d'arrivée sur le marché de la jeune génération d'après-guerre et des femmes a été le plus prononcé – se sont quelque peu atténuées. Cela n'a pas empêché le

chômage d'augmenter dans l'ensemble des groupes. L'élargissement des disparités de chômage entre les groupes professionnels semble indiquer toutefois que le problème des discordances entre les groupes est peut-être en train de s'intensifier, à mesure que la nature des emplois se modifie et que des spécialités anciennes deviennent désuètes.

Graphique 5-2

Indice de dispersion du chômage suivant la région, l'industrie, la profession et le groupe d'âge-sexe, Canada, 1975-1983



1 L'indice de dispersion est calculé en additionnant la différence absolue entre la part du chômage et celle de la population active pour chaque secteur. Par exemple, 23,8 % du chômage en 1983 touchait des hommes âgés de 15 à 24 ans, alors que ce groupe n'intervenait que pour 12,6 % de la population active; l'apport de ce groupe à l'indice de dispersion s'établissait donc à 11,2 points.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Nous avons aussi comparé le chômage et les postes vacants pour les années 1966 à 1983 (voir le graphique C-1 de l'appendice). Les résultats indiquent que, abstraction faite des facteurs cycliques et de longue durée, certains chômeurs ont répondu de façon plus sélective aux offres d'emploi et que le roulement chez les travailleurs a été plus élevé durant la majeure partie des années 70 qu'il ne l'avait été dans les années 60. En outre, les employeurs ont éprouvé plus de difficultés à attirer des travailleurs vers des emplois faiblement rémunérés. Tous ces facteurs témoignent de l'existence de déséquilibres structurels et de discordances importantes sur le marché du travail. Le fait que la relation statistique entre le chômage et les postes vacants soit revenue au cours des dernières années à ce qu'elle était dans les années 60 – à une époque où les travailleurs étaient moins susceptibles de quitter leur emploi et où ils répondaient plus rapidement aux offres d'emploi lorsqu'ils étaient en chômage – signifie peut-être qu'au sein d'une population active qui mûrit, un certain nombre de chômeurs se montrent désormais plus enclins à accepter le premier emploi qu'ils peuvent décrocher.

Le retour apparent aux comportements antérieurs permet-il d'espérer que, malgré la sévérité de la dernière récession et de ses retombées, le chômage structurel élevé pourra s'atténuer ? Les travailleurs retrouveront-ils plus rapidement des emplois convenables et le roulement diminuera-t-il ? Nos projections ne permettent pas d'être optimistes, même si la croissance globale de l'emploi provoquée par l'expansion de la demande absorbe généralement les déplacements de nature structurelle ou technologique qui peuvent survenir. La croissance de l'emploi devrait certes dépasser celle de la population active, mais des difficultés persisteront quand même. Nous nous préoccupons surtout de l'incidence disproportionnée du chômage chez certains groupes qui se voient condamnés à l'inactivité pendant de longues périodes et dont le sort semble avoir empiré.

Chômage de courte ou de longue durée ?

En raison de la mobilité relative de la population active au Canada et du grand nombre d'emplois à taux de roulement élevé, le chômage touche relativement plus de personnes, mais il est de plus courte durée en Amérique du Nord que dans les principaux pays d'Europe. La plupart des chômeurs des grands pays européens sont sans travail pour au moins six mois, et un grand nombre demeurent inactifs pour plus d'un an. Par contre, un peu moins de 10 % des chômeurs canadiens en 1983 étaient sans travail depuis plus d'un an[2]. Même si ce pourcentage est beaucoup plus faible que celui de certains pays d'Europe, il est sensiblement plus élevé qu'il ne l'était il y a quelques années.

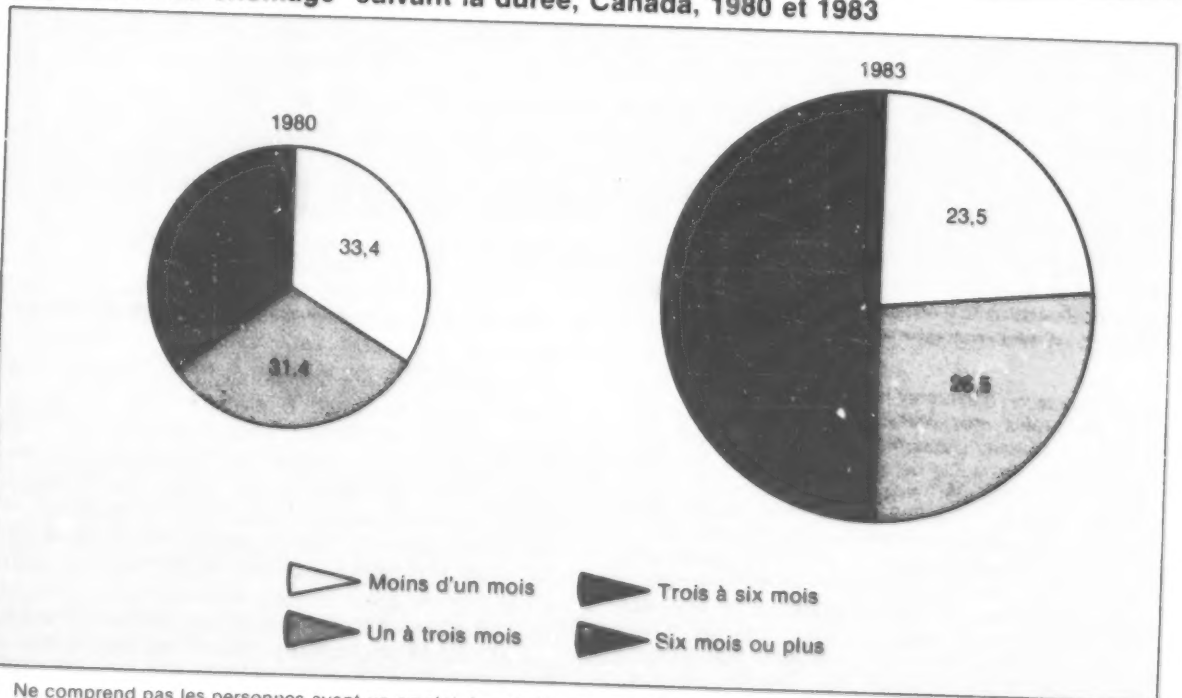
De 1980 à 1983, le nombre de personnes en chômage prolongé a plus que triplé, tandis que le chômage total augmentait de 69 % (graphique 5-3). Tous les groupes d'âge furent atteints, mais celui des 25-44 ans semble avoir été la grande victime de la montée des taux de chômage (graphique 5-4). De toute évidence, les jeunes et les femmes sont plus susceptibles de cesser de chercher un emploi que ce n'est le cas des hommes adultes, ce qui tend à diminuer leur représentation dans la catégorie des chômeurs de longue durée. Reste cependant que le chômage de longue durée constitue aujourd'hui un problème de première importance.

Salaires relatifs

On ne peut évidemment dissocier aucune de ces tendances des changements qui interviennent dans la structure des salaires relatifs. Certains ont rattaché la montée du chômage non pas tant aux discordances sur le marché du travail ou aux insuffisances de la demande – même s'ils en reconnaissent l'existence – qu'à la multiplication de ce qu'on a appelé les « rigidités » dans le système économique, qui compromettent l'utilisation efficiente de la main-d'œuvre et du capital. Parmi celles-ci figurent les « rigidités de salaires » qui empêchent les employeurs de réduire leurs coûts de production en période de contraction de la demande, l'ajustement nécessaire prenant alors la forme d'une baisse de la production et de l'emploi. Les dispositions des contrats collectifs ou de toute autre nature qui empêchent une baisse des salaires en période de contraction des marchés et de hausse des coûts non salariaux de main-d'œuvre – par exemple, les taxes sur la masse salariale ou les cotisations versées par l'employeur qui peuvent décourager des entreprises d'embaucher du personnel supplémentaire lorsque les marchés se raffermissent – sont perçues comme des rigidités qui contribuent simultanément à faire hausser l'inflation et le chômage.

Graphique 5-3

Répartition du chômage[1] suivant la durée, Canada, 1980 et 1983



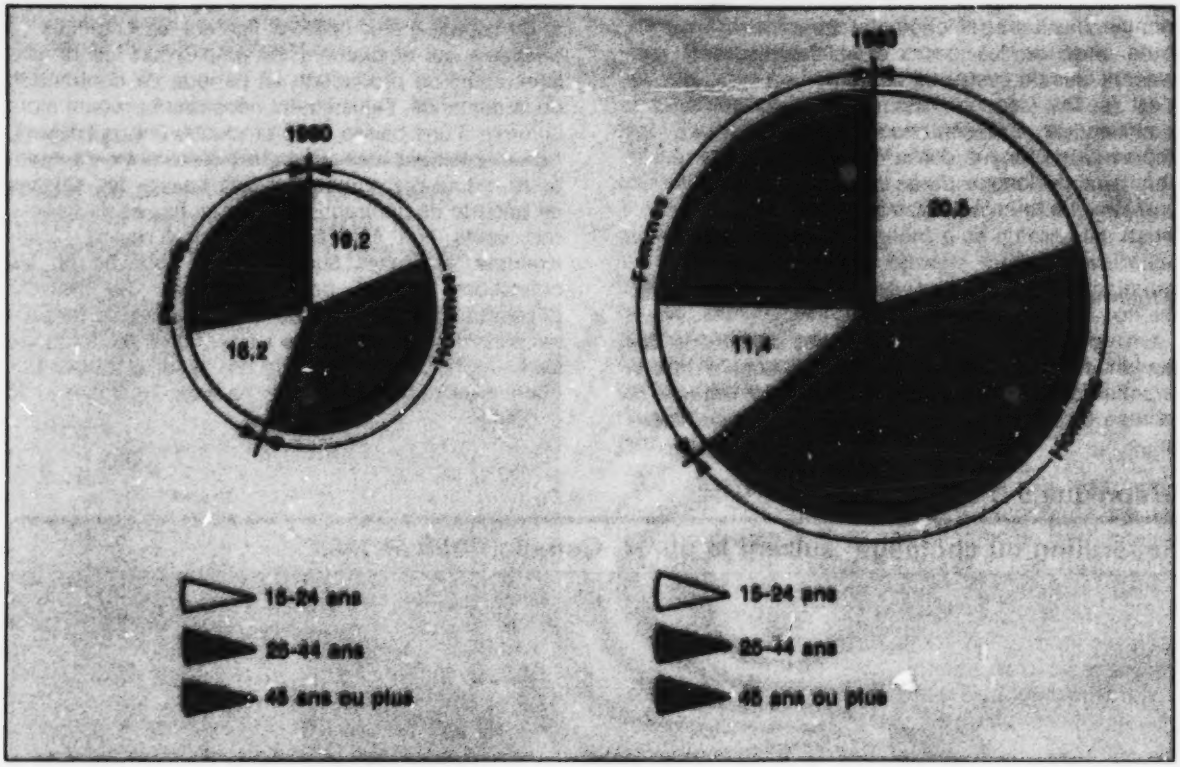
1 Ne comprend pas les personnes ayant un emploi devant débuter dans quatre semaines de la semaine de référence, qui n'avaient pas activement cherché de travail au cours des quatre dernières semaines, mais qui étaient prêtes à travailler pendant la semaine de référence.

NOTE La différence dans la taille des deux cercles est directement reliée aux différences dans le nombre de chômeurs.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 5-4

Répartition du chômage de longue durée[1] suivant le groupe d'âge-sexe, Canada, 1980 et 1983



1 Personnes en chômage depuis 6 mois ou plus.

NOTE La différence dans la taille des deux cercles est directement reliée aux différences dans le nombre de chômeurs de longue durée.

SOURCE Données de Statistique Canada.

Une autre façon d'exprimer la même idée serait de dire que les profits sont menacés par des niveaux de salaires réels sans commune mesure avec ceux de la productivité. Les coûts de main-d'œuvre par unité de production sont tout simplement trop élevés par rapport aux prix des produits pour inciter les employeurs à accroître leur production et leurs effectifs. Si l'augmentation de la demande nominale fait monter le prix des produits, ou permet aux entreprises de relever les prix pour rétablir les marges bénéficiaires tout en augmentant la production et les ventes, les entreprises feront face immédiatement à des augmentations de salaires nominaux imputables à une indexation formelle ou non. Il s'agit ici d'un cas classique de chômage attribuable à une offre excédentaire de travail aux niveaux de salaires réels existants[3].

Les tenants de cette thèse estiment qu'« une plus grande souplesse salariale améliorerait les chances d'une croissance non inflationniste plus soutenue et augmenterait le taux d'utilisation de la main-d'œuvre »[4]. Ils en donnent pour preuve la souplesse qui existe sur le marché nord-américain, où les négociations collectives sont plus décentralisées qu'en Europe et où, aux États-Unis tout au moins, le redressement qui a suivi la dernière récession a été beaucoup plus rapide et généralisé qu'ailleurs.

Il convient de considérer avec une certaine circonspection toute proposition militant en faveur d'une plus grande souplesse salariale comme principal mécanisme d'amélioration de la performance économique. La question de la flexibilité des salaires doit être étudiée dans la double perspective du court et du long termes. Dans les rapports quotidiens entre employeurs et employés, il y a des avantages –

notamment une réduction de l'incertitude – à ce que les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail soient formellement ou implicitement garantis par contrat pour une période donnée. De plus, si les entreprises s'attendent à ce que les travailleurs acceptent des coupures de salaires dans les moments difficiles, il y a tout lieu de croire que les mêmes travailleurs voudront obtenir une part des augmentations de bénéfices lorsque la situation se rétablira.

La question du partage des bénéfices en tant qu'élément important de la rémunération de la main-d'œuvre – selon le modèle couramment utilisé au Japon – n'a reçu jusqu'ici qu'un appui plutôt limité de la part des travailleurs et des employeurs au Canada. Les fluctuations considérables des bénéfices dans un grand nombre d'industries canadiennes rendent de telles dispositions peu attrayantes, et la plupart des syndicats ont réalisé que la négociation périodique de contrats constitue un mécanisme selon lequel les travailleurs peuvent réclamer leur part de la rentabilité à long terme d'une entreprise. Dans le cours des négociations, les parties peuvent fort bien négocier des questions, comme l'organisation du travail ou le temps supplémentaire qui contribuent à la flexibilité des coûts de main-d'œuvre – par opposition à la flexibilité des salaires horaires ou hebdomadaires – tout en respectant le principe de la sécurité d'emploi et les lois sur les normes de travail.

En outre, divers éléments des coûts non salariaux de la main-d'œuvre – comme les cotisations à l'assurance-chômage, aux fonds de retraite et aux régimes de soins de santé, de même que les congés – figurent parmi les droits les plus fondamentaux des travailleurs. Ces droits forment la base même du genre de société que les Canadiens ont voulu se donner. À moins qu'ils n'y renoncent, la réduction ou l'abolition des taxes sur la masse salariale qui servent à les financer entraînerait presque inévitablement des majorations de l'imposition générale.

Dans certaines circonstances, toutefois, les travailleurs ont clairement manifesté leur préférence pour une modération salariale en échange du maintien de leur emploi. Récemment, par exemple, on a pu observer des réductions spectaculaires dans les hausses de traitements prévues dans les principaux accords collectifs au Canada. En effet, les hausses de salaires prévues dans les accords collectifs au deuxième trimestre de 1984 se sont chiffrées à 3,2 %, en moyenne, soit la hausse trimestrielle la moins élevée depuis que l'on a commencé à recueillir des données sur les accords salariaux en 1967[5]. Le quart environ de ces conventions prévoyaient un gel ou une coupure de salaires.

En plus longue période, on peut déceler des indices montrant que des réalignements importants se produisent sur le marché du travail et entre les secteurs industriels sous l'influence de divers facteurs, y compris des changements dans les salaires relatifs (graphique 5-5). Entre 1962 et 1982, la rémunération hebdomadaire moyenne a considérablement augmenté dans les secteurs primaire non agricole et secondaire, ainsi que dans celui des transports, soit des industries à concentration élevée de main-d'œuvre masculine et fortement syndiquées. C'est précisément dans ces industries où la substitution de capital à la main-d'œuvre a été la plus forte et où le déplacement de travailleurs a été le plus marqué. De nombreuses entreprises ont cherché à compenser les désavantages des coûts de main-d'œuvre élevés par rapport à ceux de leurs concurrents étrangers en adoptant des techniques de production à intensité de capital plus élevée. Pour ce faire, comme nous l'avons vu, elles ont eu recours à des emprunts à taux d'intérêt réels peu élevés. Avec l'augmentation du nombre d'emplois ne requérant qu'une faible spécialisation ou occupés à temps partiel par des jeunes ou des femmes possédant peu d'expérience sur le marché du travail, les salaires relatifs dans les emplois moins bien rémunérés du commerce et des services ont reculé par rapport au salaire industriel moyen. L'augmentation proportionnelle la plus forte de l'emploi est survenue dans le secteur des finances, des assurances et de l'immeuble, où les conditions de la demande semblent avoir entraîné une légère amélioration des salaires relatifs.

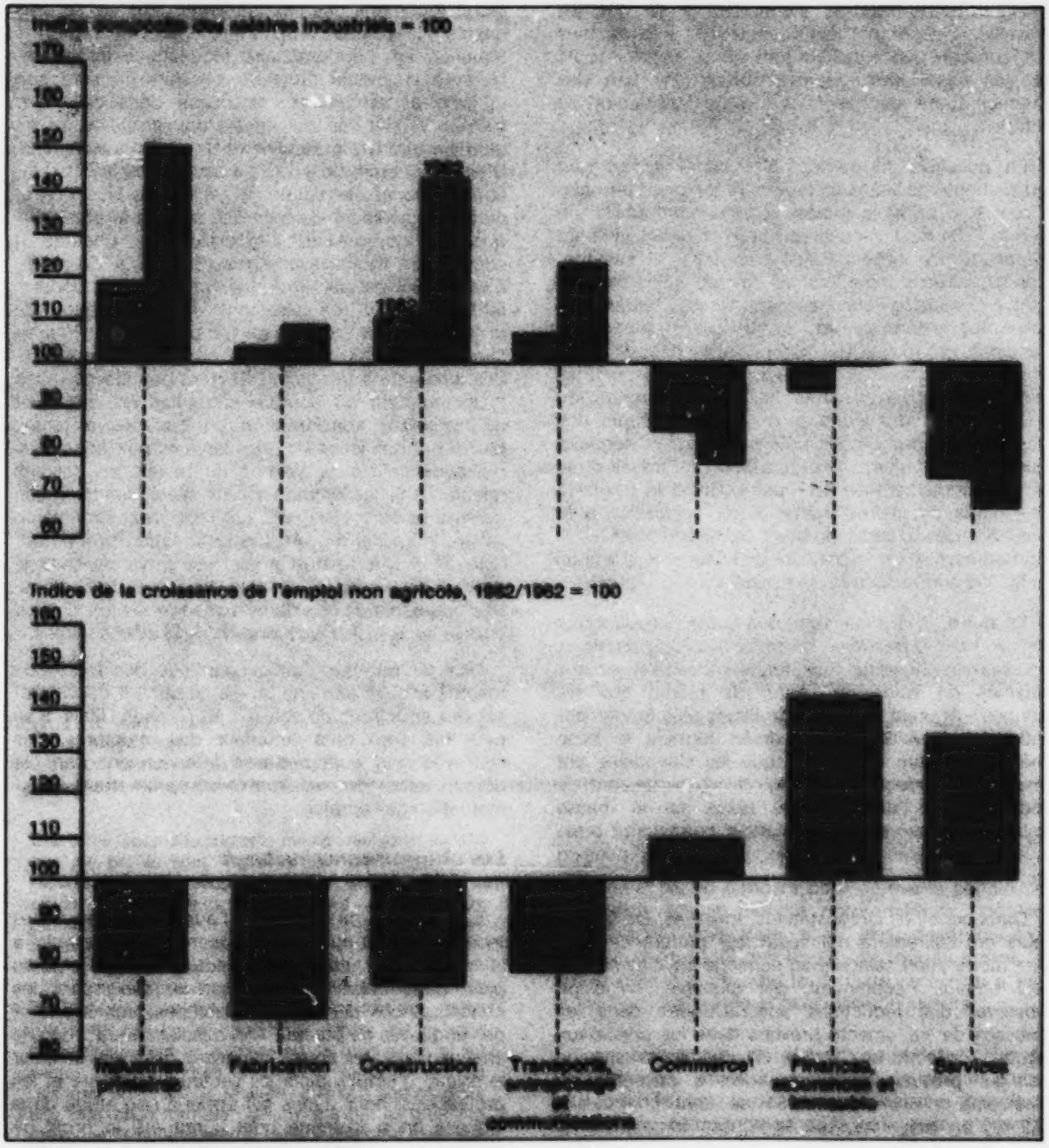
Dans l'ensemble, l'action continue des forces du marché a donc entraîné un élargissement considérable des structures de salaires au Canada. Mais, il se peut fort bien qu'à l'intérieur des structures, des éléments non concurrentiels interviennent dans la détermination des salaires et compromettent l'augmentation de l'emploi.

Les changements structurels liés à l'évolution technologique

Il ne fait pas de doute que l'adoption de nouvelles technologies ait eu des effets marqués sur l'emploi à la fois dans le secteur manufacturier et, de plus en plus, dans celui des services, en élargissant les connaissances des scientifiques, des techniciens et des employés de bureau. Afin d'isoler l'impact de ces changements des autres influences qui s'exercent sur le niveau d'emploi dans les secteurs d'activité et les professions, nous avons fait appel à une étude dans laquelle on a examiné quel aurait été le profil de l'emploi par secteur industriel en 1979 si la production canadienne, cette année-là, avait été réalisée à l'aide des techniques, des usines, du matériel et de la main-d'œuvre disponibles en 1971[6]. La différence

Graphique 5-5

Salaires relatifs et croissance de l'emploi, par secteur industriel, Canada, 1962-1982



1 Salaires relatifs en 1981 plutôt qu'en 1982.
SOURCE Ministère des Finances Canada, *Revue économique*, avril 1983.

entre l'emploi observé en 1979 et l'emploi calculé en se servant des techniques de production de 1971 reflète l'influence exercée par les changements structurels sur l'emploi attribuable, dans une large mesure, au processus d'adaptation technologique au sein de l'économie canadienne[7]. Ensuite, pour donner un aperçu fidèle de l'évolution de l'emploi, l'influence de ces changements structurels a été comparée avec la croissance observée de l'emploi total dans chaque secteur, afin de tenir compte des changements intervenus, par branche industrielle, dans le niveau et la composition de la demande finale. L'analyse n'a porté que sur des entreprises commerciales, réparties en 39 branches industrielles (tableau 5-3).

Les effets de l'adaptation technologique selon l'industrie — Sans conteste, le champ d'application des changements technologiques est sans limite et l'adoption de technologies nouvelles a entraîné une économie appréciable de main-d'œuvre dans certains secteurs. Entre 1971 et 1979, le progrès technologique a permis au secteur commercial de l'économie de réaliser son niveau de production de 1979 avec 8 % moins d'emplois qu'il ne lui en aurait fallu en 1971. Cela équivaut à une économie de main-d'œuvre d'environ 630 000 emplois. Comme on peut s'y attendre, l'impact du changement technologique varie d'un secteur à l'autre. L'adoption de technologies nouvelles a nécessité une addition de main-

Tableau 5-3

Facteurs responsables des variations de l'emploi dans le secteur des entreprises, Canada, 1971-1979

En milliers

	Emploi		Variation entre 1971 et 1979 attribuable :	
	1971	1979	À la demande finale	Au progrès technique
Ensemble du secteur des entreprises	5 941	7 633	2 319	-626
Agriculture	502	497	82	-86
Exploitation forestière	60	65	29	-24
Pêche, chasse et piégeage	20	30	6	3
Extraction des métaux	61	53	..	-9
Combustibles minéraux	22	35	13	..
Extraction des minéraux non métalliques et carrières	20	21	5	-4
Services à l'industrie minière	18	32	7	7
Construction	558	680	129	-7
Transports et entreposage	376	451	175	-100
Communications	144	200	91	-35
Énergie électrique, gaz et autres services publics	65	90	38	-13
Commerce de gros	344	457	147	-34
Commerce de détail	930	1 264	387	-53
Finances, assurances et immeuble	336	521	156	29
Enseignement et soins de santé	77	107	29	1
Services de divertissement et de loisir	45	77	38	-7
Services aux entreprises	268	489	147	74
Services d'hébergement et de restauration	298	458	139	20
Autres services personnels et divers	159	253	36	58
Industries manufacturières	1 638	1 853	664	-447
Aliments et boissons	221	233	43	-31
Produits du tabac	10	9	2	-3
Caoutchouc et matières plastiques	45	62	24	-7
Cuir	28	26	4	-7
Textiles	69	69	38	-39
Bonneterie	24	21	10	-12
Vêtements	100	101	34	-33
Produits du bois	93	123	45	-15
Meubles et articles d'ameublement	45	52	19	-12
Papiers et produits connexes	119	128	41	-32

Tableau 5-3 (fin)

	Emploi		Variation entre 1971 et 1979 attribuable :	
	1971	1979	À la demande finale	Au progrès technique
Imprimerie et édition	86	103	44	-26
Première transformation des métaux	113	126	41	-28
Produits en métal	139	163	57	-32
Machines	71	101	50	-20
Matériel de transport	151	189	82	-43
Produits électriques	123	120	55	-58
Produits minéraux non métalliques	52	57	15	-10
Produits du pétrole et du charbon	14	18	6	-2
Produits chimiques	77	86	30	-21
Produits manufacturés divers	58	66	24	-16

**Variation positive infime.

SOURCE Sunder Magun, « The Effects of Technological Changes on the Labour Market in Canada », communication présentée à l'Association canadienne d'économique, Guelph, mai 1984.

d'œuvre spécialisée dans seulement sept des 39 secteurs étudiés. Dans tous les autres, il s'est produit une économie de main-d'œuvre qui a varié de 37 % de l'emploi total dans la bonneterie à 1 % dans la construction.

La taille des secteurs varie et l'influence du progrès technique sur l'emploi se mesure par les variations relatives aussi bien qu'absolues du nombre de personnes touchées. Par exemple, bien que la bonneterie ait été durement atteinte par le progrès technique, le nombre de travailleurs touchés n'a représenté qu'une assez faible proportion de l'ensemble des travailleurs affectés. Par contre, même si le secteur des transports et de l'entreposage a perdu 100 000 emplois – la perte d'emplois la plus importante attribuable au changement technologique – la perte relative n'a pas été aussi significative du fait que l'effectif total dans ce secteur est beaucoup plus élevé.

Il n'est pas étonnant que, parmi les secteurs qui ont eu le plus à s'adapter au changement technologique, la plupart fassent partie du secteur manufacturier. Certains appartiennent aux « secteurs mous » comme la bonneterie, le textile, le vêtement et le cuir. Tous étaient très exposés à la concurrence internationale et cherchaient à produire de la façon la plus efficiente.

Le changement technologique a eu des répercussions profondes. Si l'on considère le nombre de travailleurs affectés, on constate qu'il s'est produit des déplacements considérables de travailleurs dans diverses industries. L'agriculture a été très touchée, tout comme de nombreuses industries dans le secteur manufacturier. En outre, plusieurs branches du secteur des services – les transports et l'entreposage, le commerce de détail et de gros, les communications – ont elles aussi ressenti les effets du changement technologique.

Par contre, certains secteurs ont connu des retombées positives ou des effets négatifs mineurs. Ce fut en particulier le cas des services à l'industrie minière – qui comprend celle du pétrole et du gaz – par suite de l'accélération de la mise en valeur des ressources et de l'énergie dans les années 70. Dans cette industrie, le transfert de certaines activités de consultation, effectuées auparavant à l'intérieur des entreprises minières et confiées désormais à des entreprises de services, peut expliquer l'effet positif qu'a exercé la technologie sur le niveau de l'emploi. La plupart des autres industries qui ont bénéficié du progrès technologique appartiennent au secteur des services, dont la croissance a été importante au cours des deux dernières décennies. L'impact relatif sur les industries du commerce de gros et de détail a été inférieur à la moyenne nationale – avec une économie de personnel de 7 et de 4 %, respectivement – mais, s'agissant de secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, le progrès technologique y a déplacé un grand nombre de personnes – 34 000 et 53 000, respectivement. L'introduction de dispositifs technologiques pour contrôler les inventaires, pour faciliter le travail des caissiers et pour prévenir les vols, s'est évidemment traduite par une économie de main-d'œuvre dans les grands établissements de ventes au détail.

L'effet compensateur de la demande — Le progrès technologique n'a évidemment pas été le seul élément à affecter le niveau de l'emploi. La demande – intermédiaire ou finale, intérieure ou internationale – a

joué un rôle capital, constituant la base même de l'évolution de toute industrie. D'ailleurs, l'emploi n'a diminué que dans sept branches sur 39 – cinq activités manufacturières, l'extraction des métaux et l'agriculture – entre 1971 et 1979. Mais, dans toutes les activités, l'ajustement attribuable au changement technologique a été compensé, au moins en partie, par l'augmentation de la demande. Pour l'ensemble du secteur commercial, l'emploi a augmenté de 28 % – ou 3,2 % par année – en dépit d'un impact négatif de 8 % exercé par le progrès technologique. Par conséquent, la croissance de l'emploi attribuable à l'expansion de la demande a été de 39 %, soit 4,2 % par an. Ces données suggèrent que le changement technologique a ralenti la croissance de l'emploi d'environ 1 % par an.

Mais on ne pourrait tirer une telle conclusion que si les deux phénomènes étaient distincts et sans rapport, ce qui n'est évidemment pas le cas, puisque les améliorations technologiques apportées aux techniques de production influencent les prix relatifs des biens et des services et, par voie de conséquence, la composition et le niveau de la demande. De plus, étant donné le degré relatif d'ouverture sur l'extérieur de notre économie, le progrès technologique a permis à l'industrie canadienne de relever le défi de la concurrence étrangère. En effet, certaines industries très exposées à la concurrence auraient sans doute perdu un nombre beaucoup plus grand d'emplois que ce ne fut effectivement le cas, n'eût été l'introduction de nouvelles technologies.

Il n'est pas étonnant que, parmi les secteurs qui ont connu la plus forte croissance absolue de l'emploi en raison d'une augmentation de la demande, sept appartiennent aux activités de services, où l'impact du progrès technologique s'est traduit par les économies de main-d'œuvre les plus faibles. Par contre, les branches les moins touchées par l'évolution de la demande de main-d'œuvre sont en général celles qui font partie des secteurs de l'industrie manufacturière légère et des mines.

Face à l'augmentation ou à la diminution de la demande et à l'adaptation technologique, une solution possible consisterait à modifier en conséquence le nombre d'heures travaillées, au lieu d'embaucher ou de congédier des travailleurs. Cependant, abstraction faite d'une réduction graduelle commune à toutes les activités, il semble que les ajustements aient été attribuables à des facteurs saisonniers ou cycliques dans les divers secteurs examinés. Il n'y a aucun indice à l'effet que des efforts systématiques aient été effectués en vue de compenser les pertes d'emploi attribuables à l'introduction d'une nouvelle technologie par une réduction du nombre d'heures de travail.

La situation du chômage dans deux industries — Nous avons également comparé la situation de l'emploi et du chômage des travailleurs dans deux industries, l'une très affectée par le changement technologique et les déplacements d'emplois, l'autre relativement peu : l'industrie des produits électriques fut parmi les plus touchées, tandis que celle du caoutchouc et des matières plastiques fut parmi les moins touchées[8]. Les opérations de ces deux secteurs sont concentrées en Ontario et au Québec et elles ont réalisé une bonne performance pendant les années 70, affichant de fortes augmentations de leur production. Elles ont toutes deux connu une croissance de leurs effectifs au cours de la période mais, avec l'introduction de technologies nouvelles entraînant des économies de main-d'œuvre, l'augmentation de productivité a été plus importante et la croissance de l'emploi plus modérée dans l'industrie des produits électriques que dans celle du caoutchouc et des matières plastiques. Dans les deux cas, la proportion d'employés cadres, de professionnels et de travailleurs directement affectés à la fabrication et au montage s'est accrue, tandis que celle des employés de bureau, des préposés aux ventes et à la manutention des matériaux a diminué.

Nous avons pu comparer l'expérience en matière de chômage des travailleurs dans les deux industries au cours de la période 1975-1981. Comme il fallait s'y attendre, dans les deux cas, les travailleurs qui ont été congédiés ou qui ont quitté leur emploi avaient peu d'ancienneté – presque tous avaient moins de trois ans d'expérience et un grand nombre moins d'un an d'expérience. Par conséquent, les femmes et les jeunes, notamment les cols bleus préposés à la fabrication et au montage, ont été les plus durement touchés. Ce fut particulièrement le cas dans l'industrie des produits électriques où le changement technologique et le déplacement de travailleurs ont été les plus manifestes. C'est dans cette industrie également qu'il semble y avoir eu un roulement significatif de personnel; les deux tiers des départs furent attribuables à des congédiements et environ la moitié des chômeurs sont retournés au travail chez le même employeur. Dans l'industrie du caoutchouc et des matières plastiques, moins de départs furent imputables à des mises à pied et, malgré une plus forte croissance générale de l'emploi dans le secteur, moins de 30 % des travailleurs concernés sont revenus chez leur ancien employeur. Dans les deux activités, cependant, les adultes plus que les jeunes et, de façon générale, les femmes plus que les hommes sont retournés chez leur ancien employeur. La durée moyenne du chômage chez ceux qui furent les plus touchés par l'évolution technologique n'a été que légèrement inférieure à celle des travailleurs de la branche la moins touchée et peu différente de la

moyenne de 16 semaines qui caractérisait de façon générale la durée moyenne de la période de chômage au Canada.

Même s'il est trop tôt pour conclure que ces résultats partiels et préliminaires sont représentatifs, ils suggèrent que le chômage attribuable à l'évolution technologique tend à avoir une incidence similaire à celle du chômage en général : il frappe plus durement les jeunes et les moins expérimentés, ne dure pas beaucoup plus longtemps que le chômage attribuable à d'autres facteurs et se termine souvent par un rappel sur l'ancien lieu de travail.

La répartition selon les professions — La méthode utilisée pour évaluer l'impact du changement technologique sur les diverses activités a été reprise pour mesurer les déplacements dans chaque catégorie professionnelle attribuables au progrès technique. À l'aide des données des recensements de 1971 et de 1981, on a réparti de façon proportionnelle les variations de l'emploi selon les professions pour la période 1971-1979 (tableau 5-4).

Seules quelques catégories professionnelles ont subi des pertes d'emploi au cours de la période et, dans presque tous les cas, l'effet positif exercé par la demande a plus que compensé les retombées négatives du progrès technique. Parmi les professions les plus touchées, seuls les métiers agricoles (autres que la gestion des fermes) et ceux reliés à l'usinage des métaux ont connu une réduction de leurs effectifs. Dans les autres catégories professionnelles, l'emploi a augmenté, soutenu par l'expansion générale de la demande. Ce fut particulièrement manifeste dans les professions du secteur des services comme les vendeurs, les sténographes et les

Tableau 5-4

Incidence du progrès technique sur l'emploi dans certaines catégories professionnelles, Canada, 1971-1979

	Variation totale de l'emploi (en milliers)	Variation de l'emploi attribuable au progrès technique (en pourcentage)	Incidence relative du progrès technique[1] (en milliers)
Diminutions d'emploi les plus importantes :			
Vendeurs (marchandises)	129	-102	-13
Autres travailleurs spécialisés en agriculture, en horticulture et en élevage	-29	-96	-31
Fermiers	-20	-84	-28
Ouvriers (autres secteurs de la construction)	49	-62	-13
Autres employés administratifs et travailleurs assimilés	9	-62	-26
Instituteurs d'école maternelle et d'école primaire	35	-57	-19
Travailleurs (manutention et secteurs connexes), n.c.a.	12	-56	-22
Ouvriers de l'usinage des métaux	-2	-40	-32
Sténographes et dactylographes	60	-36	-11
Travailleurs (transport automobile)	51	-36	-12
Augmentations d'emploi les plus importantes :			
Autres directeurs et administrateurs	194	148	94
Travailleurs assimilés (tenue de livres et travail de comptabilité)	203	89	23
Travailleurs spécialisés dans la préparation d'aliments et de boissons et dans les services connexes	139	51	18
Ouvriers (fabrication, montage et réparation de produits en bois)	16	10	40
Autres travailleurs dans le domaine de la médecine et de la santé	27	9	18
Autres professeurs et travailleurs assimilés	25	9	18
Mathématiciens, statisticiens, analystes de systèmes et spécialistes assimilés	14	7	29
Travailleurs sociaux et spécialistes assimilés	10	6	60
Directeurs d'exploitation agricole	11	6	23
Spécialistes des arts audiovisuels et d'interprétation	11	6	32

1 « Variation de l'emploi attribuable au progrès technique », divisée par l'emploi requis pour réaliser le niveau de production de 1979, en se servant de la technologie de 1971.

SOURCE Sunder Magun, « The Effects of Technological Changes ».

dactylographes. D'ailleurs, neuf des dix catégories professionnelles ayant le plus bénéficié d'augmentations d'effectifs par suite du progrès technologique se trouvent dans le secteur des services. Pour celles-là, le progrès technique a constitué un important facteur de croissance.

Effets généraux — Nous avons vu que le progrès technologique procède d'une évolution constante. Il affecte directement la structure de la chaîne de production et modifie le rôle du marché du travail dans l'affectation des ressources humaines. En ce qui concerne l'avenir, quelles sont les nouvelles technologies dont on attend le développement ? Les préoccupations actuelles quant à leur incidence sur l'emploi sont-elles exagérées par suite des niveaux élevés de chômage que nous connaissons à l'heure actuelle et du battage qu'on fait autour du changement technologique ?

Les sources futures du changement technologique

À n'en pas douter, presque tous les secteurs de l'économie seront affectés par les nombreuses découvertes scientifiques et les innovations technologiques qui s'annoncent. Parmi les technologies qui viennent immédiatement à l'esprit, mentionnons la microélectronique, les ordinateurs et les communications (l'informatique), la biotechnologie et les techniques avancées de fabrication. En ce qui concerne la microélectronique, les améliorations se multiplient à un rythme exponentiel, stimulant le développement des technologies de l'informatique, des communications et de la fabrication. De même, les percées de la biotechnologie accélèrent l'apparition de nouveaux produits et procédés de fabrication dans bien des domaines, notamment les soins de santé, la pétrochimie et l'extraction minière, pour n'en citer que quelques-uns, alimentant ainsi les craintes de changements profonds dans les emplois et les qualifications professionnelles. Nous n'examinons ici que deux des secteurs les plus menacés par de possibles déplacements de main-d'œuvre : la fabrication assistée par ordinateur et l'informatique.

Fabrication assistée par ordinateur

Dans le secteur manufacturier, la microélectronique et la technique des semi-conducteurs permettent une automatisation croissante de l'équipement, entraînant des changements importants dans les techniques de fabrication. En particulier, l'avènement de la conception assistée par ordinateur et de la fabrication assistée par ordinateur (CAO/FAO) situe les nouveaux concepts de production, les nouveaux systèmes de contrôle de la production, de même que l'utilisation des équipements et la gestion des inventaires, à l'avant-garde du progrès. Tous ces développements auront, sur la productivité, des retombées bien plus grandes que celles qu'on a connues dans le passé suite au lancement de nombreuses machines à fonction unique.

La différence essentielle entre certains éléments de la fabrication assistée par ordinateur et les machines à fonction spécialisée, réside dans l'usage relativement limité de ces dernières tandis que la FAO offre plus de souplesse puisqu'elle est reprogrammable. Les machines à usage spécialisé, conçues pour de longs cycles de production tels qu'on en trouve dans les entreprises de transformation, sont coûteuses à modifier pour introduire une nouvelle ligne de produits; la FAO ne l'est généralement pas. La souplesse de certains systèmes FAO les rend très intéressants pour une échelle de production réduite, là où il faut prévoir de fréquents changements de produits.

Le robot industriel est peut-être l'élément le plus connu de la FAO[9]. À l'heure actuelle, l'investissement en robots industriels ne constitue qu'un aspect mineur de l'ensemble de la modernisation industrielle. Mais un robot industriel n'est confiné ni à un seul produit ni à une seule activité commerciale puisqu'il est reprogrammable. Il est relativement peu soumis à l'obsolescence. Habituellement, les robots remplacent directement un travail humain et certains craignent qu'à long terme, ils n'entraînent des déplacements importants de main-d'œuvre.

À l'heure actuelle, les robots sont surtout utilisés pour des tâches dangereuses ou monotones, ou des tâches qui comportent des dangers à long terme pour la santé. On s'en sert couramment, par exemple, pour l'assemblage, le traitement thermique, les diverses formes de montage, le moulage sous pression, la soudure par points et à l'arc, la peinture au pistolet, l'emboutissage et le forgeage. Leur polyvalence ne cesse de s'élargir, à mesure qu'apparaissent des robots plus modernes, plus intelligents et capables de plus de souplesse.

Qu'est-ce qui explique la si grande popularité de la FAO et des robots industriels ? Il se trouve que les techniques modernes de fabrication s'écartent des concepts de standardisation et de chaîne de montage. On leur préfère maintenant celui de souplesse qui permet de changer rapidement de modèle et de réagir facilement aux changements de goût des consommateurs. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre et l'impossibilité d'obtenir, avec les techniques actuelles, de nouveaux gains de productivité ont accru l'intérêt de nombreuses entreprises pour une automation flexible. Les prix des robots demeurent assez constants – ils peuvent toutefois varier entre 25 000 et 150 000 dollars selon leurs capacités

techniques – et, dans certains cas, leurs prix sont même en baisse. Il devient par ailleurs de plus en plus intéressant d'investir dans les robots à mesure qu'ils deviennent capables d'accomplir un ensemble de plus en plus varié de tâches. Ils peuvent enfin aider à surmonter le problème des pénuries de main-d'œuvre spécialisée.

Et pourtant, ce n'est pas demain que toutes les entreprises seront équipées de robots. Le manque de connaissances sur leurs utilisations possibles, notamment dans les petites et moyennes entreprises, est un facteur qui en ralentit la diffusion. La conception des logiciels demeure aussi un grand handicap pour leur développement. Le coût constitue également un problème, car leur adoption nécessite habituellement de nouveaux systèmes (convoyeurs, équipements), ainsi que des dépenses de démarrage qui en doublent le prix initial et exigent un réaménagement quasi-complet de l'usine. La demande, au Canada en particulier, est encore ralentie par la pénurie d'ingénieurs et de techniciens ayant une certaine expérience de la FAO et des applications de la robotique.

L'impact des robots industriels variera d'un secteur industriel à l'autre. De nombreuses entreprises de transformation, comme les usines de produits chimiques, les raffineries de pétrole, les fabricants de pâtes et papier et les établissements de traitement des aliments, sont déjà hautement automatisées. Bien qu'il y ait place pour des systèmes encore plus perfectionnés ou plus efficaces dans ces industries, on n'y parviendra vraisemblablement pas en introduisant des robots, sauf dans certains cas. D'autres industries où les robots sont déjà implantés tendent maintenant à être hautement mécanisées. C'est le cas de la fabrication des produits métalliques, la machinerie, l'équipement électrique et le matériel de transport. Même dans les grandes entreprises, comme dans le secteur de l'automobile, l'automatisation souple (FAO) permet aux fabricants de s'éloigner des techniques rigides de production de masse, de sorte que le niveau minimum d'une échelle de production efficiente peut être abaissé et que les progrès technologiques peuvent être introduits plus facilement.

Autre avantage des robots industriels : ils assurent un meilleur contrôle de la qualité et une plus grande régularité de la production. Ils réduisent considérablement le besoin d'embaucher des inspecteurs pour effectuer le contrôle de la qualité, offrent la souplesse voulue pour faire face à des pointes temporaires de production, améliorent les contrôles de gestion et réduisent le temps de manutention. D'ici 1990, on aura mis au point des techniques sensorielles qui donneront aux robots à peu près les mêmes facultés que les humains sur les chaînes de montage; les experts américains prédisent que près de la moitié du montage final des automobiles se fera alors avec des machines programmables. C'est d'ailleurs dans les activités de montage que l'on peut prévoir la croissance la plus rapide de l'utilisation des robots. En 1990, toutefois, leur utilisation sera encore relativement limitée par rapport à l'ensemble des emplois qui subsisteront sur les chaînes de montage du secteur de la fabrication. Néanmoins, il existe des précédents très spectaculaires. Au Japon, par exemple, Pioneer prévoit que, d'ici l'an prochain, 90 % des composants électriques de ses produits audio et électroniques destinés aux consommateurs seront montés par des robots.

Pour le tiers ou la moitié des entreprises manufacturières canadiennes qui utilisent des méthodes de production discontinue – cycles de production relativement courts – les robots pourraient présenter des avantages considérables. Quand on fabrique un produit par lot, la production elle-même ne prend parfois que 5 % du temps total requis pour fabriquer un article; le reste du temps est consacré à la préparation et au montage. Le recours à l'automatisation informatique et aux robots pour la manipulation des pièces et le réoutillage, par exemple, accroît considérablement le rythme de production, réduit la taille des inventaires et se traduit par une production totale supérieure et des coûts fixes unitaires moins élevés. Bien qu'elle ne soit pas nécessairement limitée aux petites et moyennes entreprises, la production discontinue est particulièrement répandue dans des secteurs comme le travail des métaux, l'ingénierie et les matières plastiques, où les petites et moyennes entreprises dominent. Une plus grande flexibilité d'un cycle de production à un autre, surtout quand ils sont de durée limitée, permet souvent à de simples sous-traitants de devenir des fournisseurs indépendants.

La possibilité que les techniques CAO/FAO déplacent des emplois préoccupe beaucoup de gens à l'heure actuelle. Aux États-Unis, on a estimé que 7 millions d'emplois, soit environ la moitié de tous les ouvriers du secteur manufacturier, pourraient éventuellement être touchés. Parmi ceux-ci figurent les monteurs, les inspecteurs, les vérificateurs, les peintres de production, les soudeurs, les emballeurs, les opérateurs de machine et d'autres. Cependant, il faut bien comprendre la portée d'un tel chiffre. L'instauration des techniques CAO/FAO se fera graduellement. Elle commencera dans les grandes entreprises, puisque l'automatisation entraîne de plus grands bouleversements et comporte plus de risques dans une petite usine que dans une grande. Néanmoins, les avantages possibles sur le plan de la qualité et des coûts, ainsi que des améliorations techniques constantes, contribueront à accroître dans les années à venir la demande pour les produits de fabrication avancée[10]. Des estimations sommaires

de l'OCDE indiquent, par exemple, qu'en 1990, environ 3 % des emplois au Japon et en Suède pourraient être touchés, 1 % aux États-Unis et moins de 1 % au Royaume-Uni et en France.

En somme, on peut s'attendre à ce que l'utilisation de machines assistées par ordinateur et de robots industriels entraîne une redéfinition des qualifications professionnelles et conduise à des changements dans le milieu de travail, à une compression des horaires, à une perte d'importance du travail en équipe et à une réduction du temps supplémentaire. Sans aucun doute, certains emplois disparaîtront et il y aura des déplacements de main-d'œuvre à mesure que la FAO s'implantera. Certaines qualifications seront enrichies et conservées. Évidemment, il faut aussi comparer les déplacements d'emplois provoqués par les robots et l'équipement pour le travail assisté par ordinateur aux emplois qu'ils créeront. Des études réalisées en Europe indiquent que le nombre d'emplois créés pour produire, entretenir et réparer le matériel FAO n'équivaut pas au nombre d'emplois éliminés. Indirectement, cependant, la productivité beaucoup plus élevée génère des revenus réels supplémentaires qui, à leur tour, favorisent la consommation, l'investissement et la création de nombreux autres emplois. Il est toutefois difficile de quantifier ces facteurs.

Mais il est clair que cette évolution a des implications pour les besoins de formation de la main-d'œuvre, notamment les cols blancs et les ingénieurs en logiciel. Les changements dans la nature des emplois requerront des niveaux de qualification plus poussée chez les techniciens et les ingénieurs, le recours à une main-d'œuvre moins qualifiée pour certaines fonctions et la désuétude d'autres catégories professionnelles.

L'informatique

L'informatique intègre le traitement de l'information et la technologie des télécommunications. À ce titre, elle constitue la base de la bureautique et du « bureau de l'avenir ». Le rythme rapide d'évolution de la technologie microélectronique a donné lieu à une succession de plus en plus rapide d'améliorations du rendement des produits de l'électronique depuis les années 60, tout en en faisant baisser les prix. Cela a rendu possible la création subséquente de toute une gamme de produits relativement peu coûteux de traitement de l'information, comme les machines de traitement de textes et les ordinateurs personnels. Puisque le perfectionnement des produits informatiques devrait se poursuivre jusque dans la prochaine décennie, leur utilisation se généralisera de plus en plus d'ici là.

Une telle évolution conduira à la mise en place de systèmes intégrés de bureautique pour permettre l'avènement de postes de travail multifonctionnels, mettant à la disposition des employés divers instruments comme des systèmes de modèles financiers, des tableaux de ventilation électroniques, des systèmes de rédaction de rapports et des machines de traitement de textes. Conjugués à l'accès aux données administratives, de tels outils améliorent l'efficacité du classement (classement électronique), l'exactitude et la rapidité de l'information sur la gestion et de la préparation et révision des documents et de la correspondance.

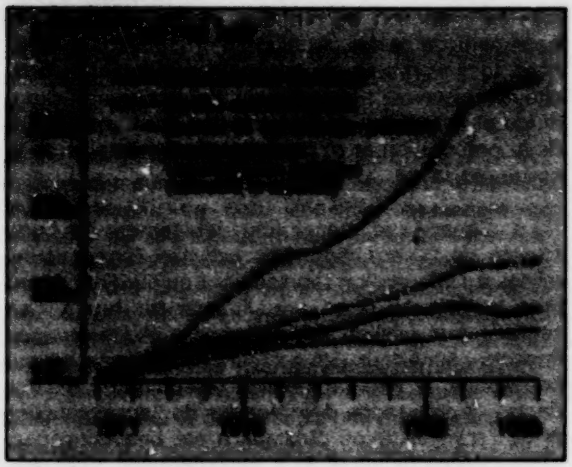
Le Canada se transforme rapidement en une société de l'information. Les activités économiques reliées à l'information représentent aujourd'hui à peu près le tiers de notre produit intérieur brut[11]. Les services à la gestion des entreprises et les services financiers sont deux des secteurs de l'information qui progressent le plus rapidement (graphique 5-6). Par contre, la croissance des secteurs de l'enseignement et de l'administration publique a été beaucoup plus lente. Signalons aussi que la croissance intervient dans le secteur privé plutôt que dans le secteur public.

Avec la chute des prix et l'efficacité croissante du matériel microélectronique, il existe de bonnes raisons sur le plan économique pour utiliser des ordinateurs et les terminaux qui s'y rattachent afin de remplacer ou de seconder le travail du personnel de bureau. Historiquement, l'employé de bureau a disposé de beaucoup moins d'équipement que n'en a eu le travailleur en usine. L'accroissement de la productivité dans les bureaux a donc été faible et les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté, malgré les salaires relativement modestes versés à de nombreux employés. Le matériel microélectronique a déjà beaucoup transformé les tâches de bureau répétitives comme la facturation, la comptabilité, les écritures de routine et le traitement de données. L'utilisation de machines de traitement de textes, d'écrans de visualisation, de téléconférences et d'autres formes de communications directes signifie que les notes de service, les messages et les plans peuvent être distribués instantanément avec peu ou pas d'intervention humaine. Les employés du bureau de l'avenir pourraient bien être dotés d'un matériel qui coûtera trois à cinq fois plus que celui dont ils se servent présentement. Selon un récent rapport, plus de 40 % des emplois de bureau pourraient en effet être standardisés et 25 à 30 %, automatisés[12].

L'effet de la microélectronique sur l'emploi dépendra dans une large mesure de son rythme de diffusion. Celui-ci sera influencé par les coûts relatifs

Graphique 5-6

Croissance de divers secteurs de l'économie, Canada, certaines années, 1971-1983



1 Comprend les industries suivantes : impression et édition; fabrication d'équipement de bureaux et de magasins; fabrication d'appareils de télévision et de radios; fabrication d'équipement de communications; fabrication d'instruments; communications; grossistes en équipement électrique; magasins d'appareils de télévision et de radios; librairies; banques, courtiers; compagnies d'assurance; agences d'assurance et d'immeuble; enseignement; cinémas, production et distribution; services aux entreprises; administration publique, excluant la défense.

SOURCE The Canada Consulting Group Inc., *The Information Economy*, un rapport préparé pour le ministère des Transports et Communications de l'Ontario, mai 1984; et données de Statistique Canada.

d'implantation et par la connaissance, parmi les cadres et dans les petites entreprises, de toute la gamme d'applications des nouvelles techniques. Dans certains domaines où il y a pénurie de travailleurs spécialisés, la nouvelle technologie pourrait être immédiatement implantée; dans d'autres, on va se contenter d'attendre, puisqu'il n'est peut-être pas évident que la demande pour certains produits justifie l'installation de systèmes complexes de traitement de l'information. En outre, tandis que le prix des ordinateurs et d'autres équipements a chuté rapidement, la complexité et surtout le prix des logiciels ont augmenté, ralentissant ainsi le rythme de diffusion. Dans le cas de la robotique, où les capitaux à investir sont considérables, le rythme de diffusion sera, selon toute vraisemblance, relativement graduel. Dans le cas des bureaux, où la capitalisation est relativement faible, les ventes de micro-ordinateurs et d'autres équipements de bureau modernes ont été assez rapides. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un grand nombre d'employés de bureau sont sur le point d'être déplacés – bien que ce puisse être le cas dans certains secteurs particuliers – mais plutôt que la nature de plusieurs emplois se trouve modifiée et enrichie, que la productivité s'améliore et que l'embauche dans les emplois traditionnels a sensiblement diminué. D'ailleurs, à l'heure actuelle, l'introduction d'équipements automatisés n'a pas entraîné une compression sensible des effectifs, sauf dans quelques industries comme les banques, les assurances et les services financiers.

Il est clair que l'informatique et la technologie de la bureautique peuvent modifier la nature des emplois, les qualifications requises et l'organisation des activités au travail. Une foule d'informations peuvent être produites et transmises en beaucoup moins de temps que jamais auparavant, ce qui modifie le travail de certaines catégories professionnelles. Néanmoins, à quelques exceptions près, le concept du bureau électronique intégré n'est pas pour demain, même si le rythme de remplacement du matériel et du logiciel a été si rapide que l'intégration systématique des personnes et des machines est déjà en évolution.

L'application de la microélectronique exerce l'incidence la plus forte sur des activités – comme la production, le traitement, l'entreposage et la transmission de l'information – où les femmes sont en grand nombre. Par contre, les échelons supérieurs des catégories professionnelles dans le monde de l'information sont présentement dominés par les hommes. Ceux-ci forment une majorité parmi les scientifiques, les ingénieurs, les cadres supérieurs et intermédiaires et les professionnels. Dans les banques, les assurances et l'administration publique, par exemple, il appert que l'introduction de nouvelles technologies a déjà encouragé la spécialisation des tâches en même temps qu'une réduction de la gamme d'aptitudes personnelles requises, surtout dans les emplois de bureau occupés en majorité par des femmes. Il faut donc se demander si les nouveaux emplois qui se créeront grâce à la nouvelle technologie et aux augmentations de productivité et de revenus, coïncideront avec les aptitudes et les capacités des personnes, des femmes en particulier, qui seront déplacées. Si tel n'était pas le cas, il pourrait en résulter des répercussions sociales sérieuses pour l'indépendance des femmes et le revenu familial.

Même si l'impact du progrès technique sur l'emploi a été amorti jusqu'ici par le rythme modéré de sa diffusion – dans bien des cas l'élimination de la main-d'œuvre s'est faite par le roulement normal, la

réduction naturelle des effectifs et l'intensification du recours au travail à temps partiel –, des changements importants se dessinent. L'interaction directe avec les ordinateurs au moyen du langage parlé devient désormais possible – elle n'est pour l'instant retardée que par des problèmes techniques mineurs et des questions de coûts – et on découvre presque chaque jour de nouvelles applications pour le matériel microélectronique et le logiciel. À mesure que de nombreuses qualifications professionnelles comme la sténographie deviendront désuètes, il faudra peut-être procéder à des rajustements et à des opérations intensives de recyclage pour suivre le rythme du changement. À mesure que les nouvelles techniques accentueront la diversité de nombreuses tâches professionnelles, il est donc à craindre qu'une partie du travail et des activités intellectuelles remplacés par l'ordinateur fassent place à un régime de travail organisé autour d'activités de routine extrêmement spécialisées. Certains emplois deviendraient alors hautement encadrés, contrôlés et dépersonnalisés.

L'implantation de la microélectronique au bureau et à l'usine pourrait éventuellement avoir de sérieuses répercussions sur la population active, si elle survenait rapidement. Il y a cependant de fortes chances que les nouvelles techniques s'implantent à un rythme modéré, pour diverses raisons. La mise en place des nouveaux systèmes exige des déboursés en capital fort élevés et présente parfois un risque d'échec. En outre, pour passer à un système de bureautique complexe ou automatiser une usine, il faut apporter d'importants changements aux méthodes courantes de production. Par conséquent, les étapes de la planification et de l'implantation sont longues. En outre, il existe des pénuries de personnes possédant les compétences et les qualifications spéciales que requièrent de tels systèmes, ainsi que les connaissances générales nécessaires pour concevoir et implanter de nouveaux procédés techniques, des bureaux automatisés ou des usines automatisées. Le Canada a donc des chances de suivre une évolution technologique graduelle plutôt que de faire face à une véritable révolution technologique.

Les changements à prévoir dans les catégories professionnelles

Les projections sur les possibilités d'emploi pour le moyen et le long termes sont toujours aléatoires, particulièrement lorsqu'elles touchent certaines catégories professionnelles bien précises. En se fiant à l'expérience passée, on peut prévoir qu'il se produira des changements importants dans une foule de secteurs industriels, en fonction de l'évolution des prix relatifs, de l'apparition de technologies nouvelles et de nouveaux systèmes d'information et d'organisation, ainsi qu'en fonction des possibilités offertes par l'expansion de la demande des consommateurs et des entreprises. Toute projection particulière doit donc incorporer des hypothèses sur les taux de croissance et de développement au pays et à l'étranger, sur les changements dans la structure industrielle attribuables à la concurrence internationale et intérieure, et sur les modifications de la composition professionnelle et de la gamme des compétences requises à l'intérieur de chaque secteur.

Il n'est pas facile de prévoir comment et à quel rythme une telle évolution va se produire, et bon nombre de nos projections reposent sur des extrapolations à partir d'un ensemble donné de qualifications, d'équipements et de modes organisationnels tels qu'ils existent présentement, sans égard à ce qu'ils pourraient être à l'avenir. Néanmoins, avec les renseignements que l'on peut tirer des simulations du modèle CANDIDE sur les perspectives de croissance de certains secteurs de l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie – en n'oubliant pas que ces estimations sont d'autant plus incertaines qu'elles portent sur des périodes plus éloignées –, nous pouvons prévoir, avec un certain degré de certitude, où se créeront vraisemblablement une bonne partie des nouveaux emplois et quelles professions diminueront probablement en importance.

Dans l'ensemble, on prévoit que la croissance économique au Canada dans les années à venir sera beaucoup plus lente que dans les années 60 et au début des années 70, mais un peu plus rapide qu'à la fin des années 70 et pendant la récession de 1981-1982. Cela s'accompagnera d'un ralentissement de la croissance démographique et, en particulier, d'un fléchissement de la croissance de la population active, à mesure que la population vieillira. Si on prolonge les projections présentées au chapitre 1 jusque dans les années 90, la croissance de la DNB réelle devrait se situer juste au-dessus d'une moyenne de 3 % par an. La croissance de la population active devrait tomber à 1,5 % par an et la croissance de l'emploi devrait être suffisamment forte pour provoquer une réduction graduelle et significative du chômage. Contrairement aux années pendant lesquelles la jeune génération d'après-guerre arrivait à l'âge adulte, l'économie subira le contrecoup de la chute subséquente de la natalité : on assistera alors à une baisse de la population d'âge postsecondaire et du nombre de nouveaux venus sur le marché du travail. Le vieillissement de la population provoquera une diminution des mises en chantier par suite d'une baisse des besoins en nouveaux logements. À moins de développements inattendus au Canada ou à l'étranger, et compte non tenu des inévitables fluctuations cycliques, on prévoit que la croissance moyenne de l'emploi se situera aux environs de 2 % par an, la plus forte poussée intervenant dans les

secteurs de l'énergie et de la construction non résidentielle. La pêche, l'exploitation forestière, les industries manufacturières et le commerce devraient connaître une croissance plus modeste. L'emploi dans les transports et les communications, les finances, l'assurance et l'immeuble, et d'autres services comme les soins de santé, l'hébergement, ainsi que les services commerciaux et personnels, croîtra à peu près au même rythme que l'emploi total.

Ces projections en disent assez peu sur l'évolution de la croissance des professions selon qu'il s'agit d'emplois faiblement, moyennement ou hautement spécialisés, de cols bleus ou de cols blancs, puisque cela dépendra beaucoup des professions elles-mêmes. Certains emplois, comme le secrétariat et le travail de bureau, se retrouvent dans une vaste gamme de secteurs. D'autres sont très concentrés dans un secteur particulier; c'est le cas, par exemple, des travailleurs agricoles dans l'agriculture et des infirmières dans le secteur des services de santé. En outre, même si certaines professions peuvent enregistrer une croissance plus modeste, leur taille absolue dans l'économie est telle que leur part de la croissance totale de l'emploi peut être considérable. D'autres professions – par exemple, les analystes de systèmes d'informatique et les programmeurs – dont la croissance est élevée, partent d'un niveau relativement faible et ne contribuent donc que marginalement à la croissance de l'ensemble des nouveaux emplois.

Bien que les professions exigeant une formation universitaire ou, plus précisément, une formation technique postsecondaire spécialisée devraient connaître une progression marquée, de nombreuses professions plus traditionnelles et n'exigeant aucune formation postsecondaire vont également croître. L'expansion rapide de la technologie de pointe déclenchera une augmentation du nombre de scientifiques et d'ingénieurs, ainsi qu'une demande de techniciens et d'aides moins spécialisés.

L'état des projections sur les relations entre le changement technologique et l'emploi selon l'industrie ou la catégorie professionnelle est présentement plus avancé aux États-Unis qu'au Canada[13]. Les projections effectuées aux États-Unis font ressortir l'importance de nombreuses professions traditionnelles (tableau 5-5). De toute évidence, les 10 professions qui créeront le plus d'emplois – intervenant pour environ 25 % de la croissance totale – sont dominées par des activités qui exigent peu ou aucune formation postsecondaire. En effet, malgré l'inquiétude exprimée dans certains milieux quant à l'incidence de la microélectronique sur le nombre d'employés de bureau, leur part relative dans la population active devrait demeurer à peu près constante jusqu'à la fin de la décennie. Dans la même veine, le nombre de travailleurs dans les professions reliées à la technologie de pointe – ingénieurs, scientifiques, mathématiciens, techniciens et informaticiens – augmentera près de deux fois plus rapidement que dans les autres professions, mais ce nombre reste modeste par rapport à l'emploi total.

Emploi et Immigration Canada a établi des projections à peu près comparables grâce à son Système de projections des professions au Canada (SPPC).

Tableau 5-5

Professions classifiées selon la croissance prévue de l'emploi aux États-Unis, 1982-1995

Professions dont la croissance sera la plus importante[1]	Professions dont la croissance sera la plus rapide	Professions en déclin rapide
Gardiens d'édifice	Techniciens en services informatiques	Conducteurs de locomotive
Caissiers	Auxiliaires juridiques	Opérateurs de machines de cordonnerie
Secrétaires	Analystes de systèmes informatiques	Ouvriers (montage d'avions)
Employés de bureau	Programmeurs d'ordinateur	Téléphonistes-standardistes
Commis vendeurs	Réparateurs de machines de bureau	Chauffeurs de taxi
Infirmières diplômées	Auxiliaires en thérapeutique	Commis aux postes
Serveurs et serveuses	Ingénieurs électriciens	Travailleurs en service domestique
Instituteurs d'école maternelle et d'école primaire	Techniciens en génie civil	Travailleurs agricoles
Conducteurs de camion	Opérateurs d'équipement périphérique	Professeurs de collège et d'université
Aides-infirmières et infirmiers		Manœuvre
Vendeurs, services techniques		

1 Professions intervenant pour le nombre le plus élevé de nouveaux emplois.
Source United States Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labour Review*, novembre 1983.

Les résultats font état de profils d'emploi à peu près identiques pour chaque catégorie professionnelle. Les observations tirées du SPPC, bien que provisoires, sont révélatrices :

- On prévoit que la croissance de l'emploi sera passablement diversifiée, mais qu'elle se concentrera dans un petit nombre de professions, notamment celles qui appartiennent aux professions traditionnelles dont les effectifs sont considérables au pays, comme les secrétaires et les sténographes, les teneurs de livres, les camionneurs, les préposés aux finances et les concierges.
- La plupart des professions qui contribueront le plus à la croissance ne sont pas propres à une seule industrie mais, au contraire, se retrouvent dans un grand nombre de secteurs, ce qui explique leur meilleure résistance aux cycles économiques.

De façon générale, les professions qui croissent le plus lentement se retrouvent dans les industries en déclin. Cela est particulièrement vrai des emplois dans le textile et le traitement des aliments, dont certains ont déjà subi les effets du progrès technologique. D'autres, comme les opérateurs de machines de bureau, les réparateurs d'horloges et de montres, et les réparateurs de radios et de téléviseurs, sont dans la même situation.

Certaines catégories professionnelles profiteront du progrès technologique. C'est le cas des analystes de systèmes, des opérateurs d'ordinateurs et des spécialistes en génie pétrolier. Mais elles ne représentent pas une proportion importante de l'emploi total.

Dans l'ensemble, lorsqu'on considère la croissance de l'emploi par profession, les données recueillies jusqu'ici indiquent que la continuité constitue la caractéristique principale. Certes, la technologie joue un rôle dans les orientations que prend la croissance de l'emploi, peut-être pas surtout de la façon la plus spectaculaire – l'apparition de professions entièrement nouvelles et la disparition progressive d'autres plus anciennes – mais davantage par des changements dans les fonctions, les qualifications requises et les instruments de travail à l'intérieur des diverses professions.

En longue période, le profil d'un très grand nombre de professions va se transformer, à mesure que les technologies nouvelles vont s'implanter dans les différentes sphères de l'activité économique. La production de technologies nouvelles requiert beaucoup de compétences et de capital mais n'exige pas le même apport de main-d'œuvre que les techniques plus anciennes. Il arrive souvent que l'introduction de nouvelles techniques pour la fabrication de biens durables et semi-durables élimine le travail humain. Et, contrairement à certaines innovations technologiques du passé, qui ont surtout affecté les activités de production, les innovations plus récentes touchent aussi les entreprises de services.

De nombreux effets indirects, souvent plus difficiles à identifier, auront également des retombées considérables sur l'emploi. Les augmentations importantes de productivité qui devraient accompagner le progrès technique, l'accroissement de la production et la mise au point de nouvelles techniques de fabrication conduiront à une augmentation des revenus personnels, à un accroissement des dépenses, à une hausse de l'épargne et à une expansion de l'emploi. Les principales questions deviennent donc les suivantes : comment ce revenu sera-t-il réparti et de quelle façon les changements structurels affecteront-ils les concepts de profil de carrière et de sécurité d'emploi ?

Conclusion

Où ces observations et ces projections nous mènent-elles ? Tout d'abord, le chômage constitue le problème crucial au Canada. Malgré la reprise, il n'a pas diminué aussi rapidement qu'aux États-Unis, et les projections actuelles ne prévoient qu'une légère baisse au cours des cinq prochaines années à moins que l'on ne s'y attaque de front. En second lieu, même si une bonne part du chômage est imputable à une carence de la demande, une proportion non négligeable est de nature structurelle. En troisième lieu, bien qu'avec le vieillissement de la jeune génération d'après-guerre, les pressions exercées par le profil démographique de la population sur le taux de chômage semblent diminuer, de nombreux autres facteurs sociaux – comme l'augmentation du nombre de salariés à l'intérieur d'une même famille et les dispositions relativement généreuses de protection du revenu du régime d'assurance-chômage – contribuent encore à relever sensiblement le niveau du chômage structurel par rapport à celui des années 50 et 60. En quatrième lieu, bien que le chômage soit souvent attribuable à un taux de roulement élevé, particulièrement dans les emplois relativement mal payés du secteur des services, le nombre croissant de chômeurs de longue durée ne peut être ignoré. Un grand nombre d'entre eux possèdent plusieurs années d'expérience sur le marché du travail et pourraient avoir besoin de recyclage, si le changement technologique éliminait progressivement leurs propres métiers. En cinquième lieu, le rythme du progrès technique et de sa diffusion affectera les emplois et le milieu de travail, mais il ne faudrait probablement pas s'en inquiéter outre mesure. Certaines professions deviendront moins intéressantes, et d'autres plus gratifiantes. L'évolution se fera lentement, selon les lois du marché, et la croissance de l'emploi – particulièrement dans de nombreux emplois traditionnels – provoquée par l'augmentation

de la demande compensera largement la perte d'emplois attribuable au progrès technologique.

En somme, même si le changement technologique ne devrait pas entraîner de bouleversements révolutionnaires sur le marché du travail, d'autres problèmes de chômage structurel continueront de se poser avec acuité, pour la prochaine décennie tout au moins. Les gouvernements doivent donc être plus déterminés que jamais à remettre les chômeurs au travail.

6 Objectifs et orientations

L'économie canadienne est maintenant en bien meilleure santé qu'elle ne l'était à la même époque l'an dernier. Les dépenses de consommation sont en hausse, les ventes à l'étranger augmentent, la productivité de la main-d'œuvre s'est améliorée et la liquidité des entreprises canadiennes et leur bilan se sont redressés. Au-delà de la pause cyclique prévue pour la fin de l'année prochaine et le début de 1986, les perspectives à moyen terme autorisent un certain optimisme. Les entreprises ont rétabli leur situation financière et leurs dirigeants commencent à penser aux nouveaux investissements qu'ils devront effectuer pour faire face à l'augmentation de la demande sur les marchés intérieurs et extérieurs.

La reprise plus rapide que prévu aux États-Unis s'est révélée bénéfique pour le Canada. Elle a stimulé la production industrielle, tout en permettant de réaliser d'importants surplus commerciaux. L'énorme déficit de l'Administration américaine et les taux d'intérêt réels élevés préoccupent à juste titre la communauté internationale. Un ralentissement temporaire de la reprise aux États-Unis se soldera probablement par une certaine réduction de l'important déficit commercial de ce pays – déficit essentiellement financé à l'heure actuelle par des emprunts à l'étranger –, par une dépréciation du dollar américain et par une légère baisse des taux d'intérêt réels. Tout cela devrait créer, en retour, un climat favorable aux investissements à l'échelle mondiale.

À l'étranger, les relations commerciales et financières avec les pays du Tiers Monde, notamment ceux du bassin du Pacifique, joueront un rôle plus important. Ces pays ont déjà remplacé les pays européens membres de l'OCDE à titre de deuxième marché en importance du Canada et, n'eût été des restrictions imposées au commerce, ces échanges se seraient développés encore davantage.

Sur les marchés financiers internationaux, l'endettement élevé de la plupart des pays d'Amérique latine et de bon nombre d'autres pays en développement, la valeur exceptionnellement élevée du dollar américain (la devise dans laquelle leur dette est libellée) et les taux d'intérêt réels élevés, ont continué d'alimenter un climat général d'incertitude. Nombre de ces pays devront peut-être reporter pour quelque temps l'échéance de leur dette puisqu'une bonne partie des excédents commerciaux qu'ils sont en mesure de réaliser sert tout simplement à acquitter l'intérêt de leur dette, et non à rembourser le principal. D'ailleurs, un récent rapport de l'OCDE sur les perspectives économiques affirmait que le problème de l'endettement international ne pourra être solutionné de façon permanente que si la production, notamment les exportations, des pays fortement endettés s'accroît à un taux beaucoup plus rapide que les taux d'intérêt courants. Un certain fléchissement des taux d'intérêt à l'échelle mondiale, accompagné d'une reprise soutenue dans les pays de l'OCDE et surtout d'un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés, permettrait de réaliser plus facilement cet objectif[1].

Le rôle joué par les banques canadiennes à titre de prêteurs sur les marchés financiers internationaux augmente l'intérêt que le Canada entretient à l'égard d'une reprise mondiale, d'une baisse graduelle des tarifs douaniers et de l'élimination de quelques-unes des nouvelles mesures protectionnistes adoptées par les pays signataires du GATT. Il s'ensuit qu'à long terme, le Canada devra appuyer les efforts internationaux en vue d'inciter les pays en développement à augmenter et à conserver leur épargne, ainsi qu'à se lancer dans des programmes d'investissement prudents et rentables. Pour les prêteurs privés, y compris les banques, la présence des pays en développement sur les marchés financiers internationaux représente un enjeu énorme; ils doivent toutefois faire preuve de prudence dans la gestion des nouveaux prêts. Les nouvelles mesures adoptées par le FMI et la Banque mondiale dans le domaine du financement conjoint et du crédit pourront également aider à renforcer l'infrastructure économique des pays en développement.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, la reprise économique au Canada a été assez remarquable, quoique moins vigoureuse qu'aux États-Unis. Jusqu'ici, le déficit budgétaire important du gouvernement fédéral, ainsi que l'accroissement des dépenses de consommation et des ventes à l'étranger ont à peu près été les seuls stimulants qui ont contribué à sortir l'économie canadienne de la récession de 1981-1982. Le manque d'investissements privés et publics au Canada explique en grande partie pourquoi la reprise a été beaucoup plus modeste au Canada qu'aux États-Unis.

La marge de manœuvre des gouvernements sur le plan des dépenses a été restreinte par le niveau élevé

des paiements de transfert, le fardeau du service de la dette et leur réticence à augmenter les impôts. Les investisseurs privés se sont eux-mêmes montrés peu enclins à effectuer des investissements en raison d'un manque de confiance à l'égard de la reprise et des taux d'intérêt élevés, de leurs problèmes de trésorerie et du service de leur propre dette. Ce manque d'investissements au pays a freiné l'augmentation de la demande globale et maintenu les taux de chômage à des niveaux beaucoup plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Exception faite de l'augmentation des achats d'automobiles cette année, les consommateurs canadiens se sont montrés très prudents, préférant rembourser leurs hypothèques plutôt que de se livrer à toutes sortes d'autres dépenses. Le niveau actuel du chômage au Canada touche certains groupes proportionnellement plus que d'autres et, au rythme selon lequel le progrès technique et la microélectronique se diffusent, on peut s'attendre à des déplacements continus de main-d'œuvre. Seule une croissance économique vigoureuse permettra de soutenir la demande de main-d'œuvre.

Le dilemme auquel fait face le gouvernement fédéral ne peut être plus clair. Pendant les années 60 et 70, le gouvernement canadien a identifié un certain nombre d'objectifs sociaux et il a pris la décision de mettre en place les programmes nécessaires pour les réaliser. Ces programmes sociaux – tels que l'assurance-chômage, les régimes de retraite publics ou le supplément de revenu garanti – visaient à offrir une plus grande sécurité et de meilleures possibilités aux personnes qui faisaient partie ou non de la population active. Ils semblent maintenant constituer des droits qu'il répugnerait aux Canadiens d'abandonner. Mais ils exigent de la part des gouvernements des déboursés budgétaires de plus en plus importants. Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, diverses mesures destinées à contenir la hausse des taux marginaux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, le transfert de points d'impôt aux provinces et la lenteur de la croissance ont ralenti les rentrées de recettes du gouvernement fédéral. Ces carences structurelles sur le plan des recettes ont ensuite été fortement aggravées par la récession. Confronté aux plus hauts taux de chômage que le pays ait connus depuis la fin de la guerre, le gouvernement fédéral n'a eu d'autre choix que d'emprunter. Avec la hausse de l'épargne des particuliers et des institutions en proportion de la DNB, les Canadiens ont en général augmenté la part relative des titres gouvernementaux détenue dans leur portefeuille.

La persistance et l'ampleur du déficit fédéral ont eu diverses répercussions sur l'emploi. D'une part, le déficit s'est accompagné d'un certain effet stimulateur. D'autre part, la proportion de plus en plus grande des paiements d'intérêt dans l'ensemble des dépenses fédérales a considérablement limité la possibilité d'effectuer d'autres dépenses susceptibles de créer des emplois. De plus, le déficit a contribué de toute évidence à miner la confiance des milieux d'affaires et des investisseurs, ralentissant ainsi l'expansion de l'emploi dans le secteur privé. Certes, la responsabilité ou la capacité de réduire le chômage ne relève pas uniquement du gouvernement fédéral. Cette préoccupation doit être partagée entre le secteur privé et le secteur public, tant aux paliers fédéral, provincial que local.

Le nouveau gouvernement a maintenant la possibilité d'élaborer une stratégie en vue de mettre de l'ordre dans les finances fédérales. L'état général de l'économie et le climat politique joueront un rôle important dans ce processus. Le nouveau gouvernement s'est engagé à créer un environnement plus favorable aux investissements d'origine canadienne et étrangère, entre autres, en suscitant un rapprochement entre le monde des affaires, les syndicats et les autres paliers de gouvernement. Si ces efforts sont couronnés de succès, il pourrait fort bien en résulter un regain de confiance, non seulement chez les dirigeants d'entreprises mais également parmi la population en général, relançant ainsi une série d'activités économiques qui porteraient la croissance à des niveaux bien supérieurs à ceux prévus dans les projections du scénario de référence (présentées au chapitre 1), les rapprochant alors de ceux prévus dans les projections du scénario optimiste.

Puisque nous en sommes à examiner les possibilités nouvelles d'intervention, il convient de résumer les principaux résultats des projections de notre scénario de référence :

- Si aucun changement majeur n'intervient dans le climat économique ou dans les politiques du gouvernement fédéral, la croissance prévue de la DNB se rapprochera de 3 % par an pendant le reste des années 80, avec une pause en 1986 découlant d'un ralentissement similaire, un peu plus tôt, aux États-Unis.

- Même si la croissance de l'emploi doit être relativement forte, les taux de chômage se maintiendront au-dessus de 10 % pendant presque toute la période.

- À moins que des mesures spéciales ne soient prises pour le réduire, le rapport entre le déficit fédéral et la DNB demeurera aux environs de 5 %. Dans un tel cas, le coût du service de la dette continuerait d'augmenter, en dépit de la croissance relativement forte de l'économie.

Ces projections ont été élaborées en supposant que les politiques instaurées par l'ancien gouvernement seraient maintenues. Le nouveau gouvernement peut

maintenant procéder à une réorientation des politiques dans le but d'améliorer les perspectives économiques.

Mais si, en vue de réduire considérablement et rapidement le déficit, le gouvernement fédéral avait recours à une augmentation massive des impôts ou à des coupures importantes de dépenses, ou à une combinaison des deux, les répercussions à court terme pourraient être sévères au pays. En effet, les revenus réels baisseraient et le chômage augmenterait. Nous suggérons donc que tout programme de réduction du déficit au Canada soit étalé sur plusieurs années.

Le gouvernement doit aussi s'attaquer au problème du chômage. Il a déjà annoncé des crédits supplémentaires de 250 millions de dollars pour le programme Canada au travail. Mais il faudra peut-être que d'autres efforts soient déployés si l'investissement du secteur privé ne réussit pas à créer des emplois supplémentaires. Cela pourrait nécessiter une réorientation des dépenses vers les programmes de création d'emplois ou de perfectionnement, tout en les limitant dans d'autres domaines, ainsi qu'une augmentation graduelle des impôts. Dans la conception générale de ce programme, il y aurait peut-être lieu de mettre l'accent sur le secteur des services et d'orienter l'aide financière vers certains groupes cibles, comme les petites entreprises, les jeunes et les femmes.

Nous évoquons ici des possibilités qui permettraient d'atténuer certains des principaux problèmes économiques du Canada. Pour les solutionner complètement, il faudra pouvoir compter sur les efforts conjugués du secteur public et du secteur privé et, en particulier, sur le rétablissement de la confiance des dirigeants d'entreprises. La réussite de tout programme mis en place au Canada pour résoudre ces problèmes sera largement influencée par l'évolution des marchés internationaux du crédit, notamment par les politiques qu'adopteront les États-Unis.

Une stratégie possible

En se servant du modèle CANDIDE et des hypothèses retenues pour élaborer les projections du chapitre 1, nous avons simulé les répercussions que pourrait avoir sur les contribuables canadiens la mise en place d'un programme destiné à la fois à créer des emplois et à réduire le déficit. Les trois scénarios utilisés sont décrits au tableau 6-1. Aux fins de ces calculs, nous avons supposé que les mesures seraient financées entièrement par des hausses des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers (mises à

Tableau 6-1

Effets sur les contribuables canadiens de certaines stratégies visant à réduire le déficit et à créer des emplois

Scénario de référence	Tel que décrit au chapitre 1.
Scénario 1	Comprend un programme de création d'emplois de 3 milliards de dollars en 1985-1986 et une somme additionnelle de 8 milliards de dollars au cours de la période 1987-1990, ainsi qu'une hausse moyenne d'impôt de 2,5 % par année au cours de la période 1985-1990.
Scénario 2	Comprend les hypothèses du scénario 1, ainsi que celles associées au scénario optimiste décrit au chapitre 1 et dans la note du tableau 1-2.
Scénario 3	Comprend les hypothèses du scénario 2, sauf que la hausse d'impôt de 2,5 % par année n'est appliquée qu'en 1985 et 1986; le niveau d'imposition de 1986 est ensuite maintenu pour le reste de la période.

	Taux d'impôt[1] effectif moyen sur le revenu des particuliers					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Scénario de référence	14,0	14,2	14,1	14,0	14,2	14,3
Scénario 1	14,4	15,0	15,6	15,9	16,6	17,0
Scénario 2	14,3	14,8	15,4	15,6	16,2	16,6
Scénario 3	14,3	14,8	14,7	14,4	14,5	14,4

1 Impôt sur le revenu acquitté par les particuliers en pourcentage du revenu personnel, sur la base des Comptes nationaux.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0.

part les hausses de recettes prévues dans le scénario optimiste sur lequel reposent les scénarios 2 et 3).

Selon les hypothèses du scénario de référence, une réduction de 1 point de pourcentage du taux de chômage (le situant aux environs de 10 % en 1985 et en 1986) nécessiterait un programme de dépenses de 3 milliards de dollars réparti sur deux ans. La prolongation de ce programme sur la période 1987-1990 coûterait un autre 8 milliards de dollars. Si un tel programme était mis en place, une partie des 3 milliards de dollars en coûts directs déboursés pendant les deux premières années serait compensée par des rentrées supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes, puisque l'assiette fiscale s'élargirait. Cependant, pour la période 1987-1990, certains facteurs négatifs, s'ajoutant au coût direct du programme, entraîneraient une augmentation du déficit fédéral (graphique 6-1).

Un programme de ce genre pourrait s'accompagner de hausses d'impôt couvrant non seulement les coûts directs mais permettant aussi de réduire le déficit. Le scénario 1 illustre une telle stratégie. Si le programme de création d'emplois s'accompagnait d'une hausse de 3 % de l'impôt sur le revenu des particuliers pendant la première année et d'une autre de 2 % pendant la deuxième année (par rapport aux niveaux prévus dans le scénario de référence), le taux de chômage et le déficit du gouvernement fédéral diminueraient. En fait, pendant les deux premières années, non seulement le taux de chômage pourrait-il être abaissé de 1 point de pourcentage mais le déficit fédéral pourrait être réduit d'environ 1 milliard de dollars par année. On peut constater qu'une hausse d'impôt d'environ 2,5 % par année entre 1987 et 1990 permettrait de réduire de moitié le déficit en pourcentage de la DNB d'ici 1990. Cela voudrait dire que le taux effectif d'imposition moyen passerait de 14 % en 1985 à environ 17 % en 1990 pour le Canadien moyen (voir le tableau 6-1). Compte tenu de l'assiette fiscale totale en 1990, une telle hausse du taux d'imposition entraînerait une augmentation d'environ 14 milliards de dollars, cette année-là, dans les recettes du gouvernement fédéral. Toutefois, même si les hausses successives d'impôt ont pour effet de réduire le déficit fédéral, elles vont aussi ralentir la croissance de l'économie, de sorte qu'en 1990, le chômage va remonter au-dessus de 10 % en dépit des sommes supplémentaires consacrées à la création d'emplois.

Nous avons choisi d'illustrer quelles seraient les répercussions d'un tel programme si l'accroissement de la marge de manœuvre du gouvernement prenait la forme d'une hausse de ses recettes fiscales. Mais il est évident que les augmentations d'impôt ne constituent pas la seule façon de financer un programme de création d'emplois ou de perfectionnement de la main-d'œuvre. On pourrait éliminer d'autres programmes ou combiner une réduction de dépenses à une réaffectation des crédits existants et à une augmentation des impôts pour générer les fonds nécessaires à un tel programme. Les répercussions économiques du choix d'un autre train de mesures différeraient quelque peu. Mais l'ampleur des ressources nécessaires pour s'attaquer au double problème de la réduction du chômage et du déficit serait la même, tout comme d'ailleurs la façon dont évolueraient les principaux indicateurs économiques.

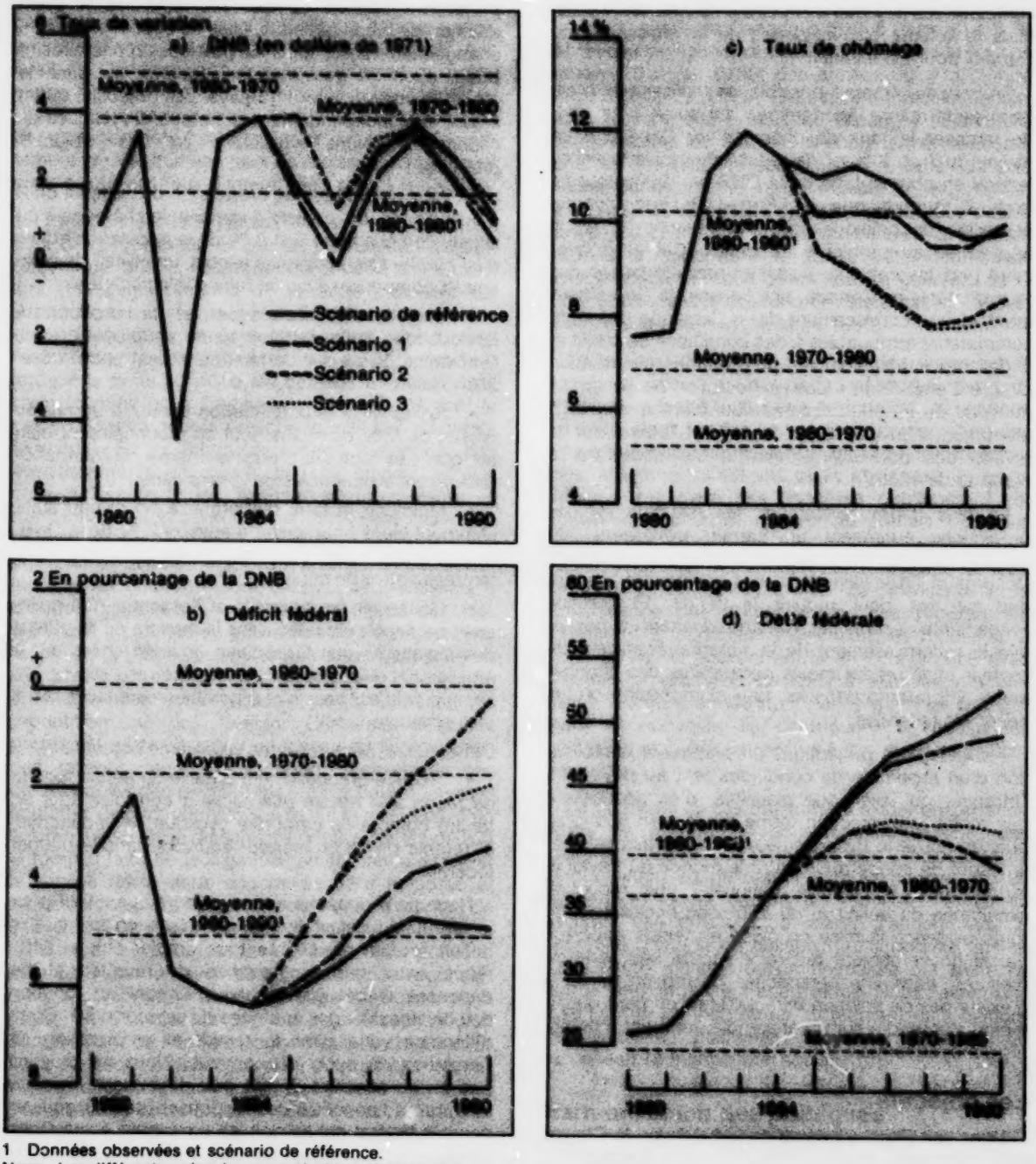
Après avoir analysé l'impact de ce programme dans le cadre du scénario de référence, nous examinons maintenant deux autres scénarios reposant sur l'hypothèse d'un environnement plus favorable comme celui du scénario optimiste décrit au chapitre 1. Ce scénario optimiste suppose qu'un raffermissement du secteur privé permettra de créer un grand nombre des nouveaux emplois nécessaires pour réduire le taux de chômage et de générer les nouvelles rentrées fiscales indispensables pour comprimer le déficit.

Rappelons que le scénario optimiste prévoit une hausse des investissements et de la consommation, ainsi qu'un raffermissement des marchés d'exportation, attribuables en partie à l'hypothèse que le gouvernement américain sera en mesure de régler son propre problème de déficit. Même s'il n'y réussissait que partiellement, les taux d'intérêt réels et nominaux seraient susceptibles de baisser, favorisant ainsi un accroissement des investissements privés et des dépenses de consommation, une accélération de la croissance générale de l'économie, de l'emploi et des recettes fédérales, ainsi qu'une réduction des paiements d'intérêt sur la dette publique fédérale. Si cela se produisait et qu'en même temps le gouvernement canadien adoptait un programme de l'ampleur dont nous avons déjà parlé, le scénario 2 indique que le déficit pourrait alors tomber en deçà de 2 % de la DNB après 1987 et en deçà de 1 % en 1990. De plus, le taux de chômage baisserait aux environs de 8 % après 1987.

Enfin, les résultats de ce scénario optimiste montrent que, si les Canadiens jugent, par exemple, qu'un déficit fédéral de 3 % de la DNB en 1990 est acceptable – soit à peu près le niveau enregistré à la fin des années 70 – il ne serait alors pas nécessaire de maintenir le mouvement à la hausse des taux d'imposition après 1986. Comme l'indique le scénario 3, on pourrait ramener le déficit à un niveau variant entre 2 et 3 % de la DNB, et réaliser en même temps une réduction à long terme du taux de chômage. Dans l'ensemble, les programmes de création d'emplois entraîneraient des déboursés d'environ 11 milliards de dollars; on procéderait également à une

Graphique 6-1

Impact de certaines stratégies visant à réduire le déficit et à créer des emplois, Canada, 1980-1990



1 Données observées et scénario de référence.

NOTE Les différents scénarios sont décrits au tableau 6-1.

SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0.

hausse de 5 % des impôts répartie sur les deux premières années seulement. Dans la mesure où le gouvernement fédéral financerait les programmes de création d'emplois en coupant d'autres dépenses, l'ampleur des hausses d'impôt s'en trouverait réduite. Mais le volume ou l'incidence de la croissance de l'emploi pourraient varier.

En somme, il serait possible de réaliser une meilleure performance économique qui aurait pour effet de ramener le taux de chômage au Canada à un niveau de 7 ou 8 % et de réduire de moitié le déficit fédéral en pourcentage de la DNB en 1990. Pour ce faire, il faudrait que les États-Unis adoptent un ensemble de politiques qui s'attaquerait de façon appropriée au problème du déficit. Cet environnement plus favorable se traduirait par une baisse des taux d'intérêt au Canada, une hausse de l'investissement et un accroissement de la demande des consommateurs attribuables à des conditions de crédit et à des prix stables, à des programmes de création directe d'emplois et à une réaffectation ou un apport nouveau de recettes fiscales équivalant à une augmentation d'environ 5 % de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, répartie sur deux ans à compter de 1985.

En plus d'être révélateurs, les résultats de ces projections autorisent un certain optimisme. Un nombre croissant d'experts américains croient que le Congrès et l'Administration vont maintenant prendre des mesures pour réduire le déficit. Et certains événements récents au Canada donnent à penser que le raffermissement de la situation financière du secteur privé rendra moins nécessaires des changements importants dans les taux d'imposition ou les dépenses fédérales.

Toutefois, ces projections présupposent la réalisation d'un ensemble de conditions tant au pays qu'à l'étranger qui, bien que plausible, n'en nécessitera pas moins une direction ferme sur le plan économique, un nouveau dynamisme dans le secteur privé et un esprit de coopération entre le monde du travail et le patronat. À l'échelle nationale, une réduction simultanée du déficit et du chômage nécessitera de toute évidence la mise en place en temps opportun par le gouvernement fédéral de toute une série de mesures, dans une perspective de moyen terme. Il n'existe pas de solution miracle. Mais on peut quand même s'entendre sur un ensemble cohérent d'objectifs à moyen terme.

Les objectifs

Dans son Exposé annuel de l'an dernier, le Conseil avait proposé aux pouvoirs publics, aux syndicats et aux dirigeants d'entreprises un ensemble d'objectifs destinés à réaliser un niveau optimal d'activité économique à moyen terme. Les objectifs et les projections diffèrent les uns des autres tant par la période qu'ils couvrent que par les mesures adoptées par les gouvernements au pays et à l'étranger. Les projections tiennent compte des mouvements cycliques et, de façon générale, elles ne supposent aucun changement majeur dans les politiques monétaires et budgétaires du gouvernement fédéral, ou dans la structure institutionnelle du pays. Les objectifs, quant à eux, sont indépendants des variations cycliques de l'économie. Nous rappelons ici les objectifs proposés :

- Réaliser un taux de croissance de l'emploi de 2 à 3 % par an, de manière à ramener le chômage à un niveau compris entre 6 et 8 % de la population active d'ici 1990 – soit, en termes relatifs, un niveau de plein emploi compatible avec un taux d'inflation stable;
- Ramener la croissance de la productivité (production réelle par personne employée) dans l'ensemble du pays à un taux se situant entre 1,5 et 2 % par an;
- Ramener le taux d'inflation annuel à un niveau moyen de 5 % ou moins, tout en reconnaissant bien sûr que des facteurs d'origine interne ou internationale seront susceptibles de le faire varier;
- Maintenir le taux d'épargne à un niveau suffisamment élevé pour limiter à environ 2 % de la DNB, ou moins, la dépendance du Canada à l'égard des rentrées nettes de capitaux;
- Conserver les objectifs et l'essentiel des politiques sociales existantes dans la mesure où ils offrent des avantages aux Canadiens, tout en cherchant à améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre et, *lorsque cela est possible*, à combler leurs lacunes les plus sérieuses.

Cette année, nous ajoutons un sixième objectif :

- Réduire graduellement la taille du déficit fédéral de façon à le rendre plus facile à contrôler, tout en tenant compte du caractère cyclique de l'économie, et rétablir par là un meilleur équilibre dans le budget fédéral.

Nous ne proposons aucun objectif quantitatif pour le niveau du déficit public. La raison en est que le déficit fédéral représente tout simplement la différence entre des programmes de recettes et de dépenses établis par le gouvernement en fonction des dépenses et des épargnes du secteur privé. Cette différence varie dans le temps et en fonction de l'évolution du cycle économique. Nous ne croyons pas en un équilibre à tout prix du budget, puisque cela irait à l'encontre des responsabilités du gouvernement fédéral qui se doit de contribuer à maintenir l'activité économique sur une trajectoire de croissance soutenue. Même si nous croyons que le gouvernement fédéral doit chercher activement à

réduire son déficit, tant en termes réels que nominaux, nous n'ignorons pas qu'il est difficile de déterminer de façon précise le niveau au-delà duquel le rapport entre la dette publique et la DNB en vient à menacer la croissance d'une économie. D'autres pays ont atteint, à l'heure actuelle ou dans le passé, un ratio d'endettement (dette/DNB) plus élevé que celui du Canada, sans que leur potentiel de croissance n'en ait été compromis. De façon générale, toutefois, un pays sera d'autant mieux en mesure de contrôler son déficit et de soutenir des ratios d'endettement élevés, que son taux de croissance réelle sera élevé et que ses taux d'intérêt réels seront faibles.

Étant donné que la plupart des emprunts fédéraux sont de durée limitée et que les intérêts sont acquittés chaque année, l'essentiel du fardeau réel découlant des augmentations de la dette nationale est supporté par la même génération de contribuables qui résident dans un pays au moment où ces augmentations surviennent. Il en est ainsi notamment lorsque la dette publique est détenue à l'intérieur du pays (comme nous l'avons vu, c'est précisément le cas au Canada pour la presque totalité des emprunts fédéraux). Si les emprunts servent à financer des investissements en capital fixe ou humain et que ceux-ci génèrent des revenus supplémentaires à partir desquels le service de la dette sera assuré, le fardeau du remboursement ne constituera alors peut-être pas un problème sérieux. Il en sera tout autrement si les emprunts sont utilisés, de préférence à d'autres sources de recettes, pour financer des dépenses courantes du gouvernement, quoique cette façon de procéder puisse toutefois se justifier si on n'a pas d'autre choix pour éviter une hausse du chômage, une sous-utilisation de la capacité de production ou des faillites. Certaines difficultés pourraient toutefois surgir au niveau de la répartition des revenus et de la richesse. L'ensemble des contribuables des générations futures pourrait avoir à acquitter des impôts plus élevés ou se prévaloir d'un volume moins élevé de services publics, ou les deux à la fois, du fait que leur gouvernement devra assumer le service de la dette accumulée dans le passé et vraisemblablement détenue par une minorité de citoyens. Outre ces problèmes sur le plan de la répartition, un ratio très élevé entre la dette publique et la DNB pourrait avoir des répercussions secondaires qui compromettraient la croissance économique réelle. Le Canada n'a pas eu trop à souffrir d'un déplacement de l'activité économique réelle attribuable à ses récents déficits, mais il pourrait bien éprouver des difficultés dans les années à venir s'il n'arrive pas à réduire la taille des déficits fédéraux à moyen terme.

La poursuite de l'objectif en matière d'épargne comporte évidemment une dimension chronologique importante. Ces dernières années, les pressions inflationnistes ont incité les Canadiens à porter leurs épargnes à des niveaux anormalement élevés, entraînant du même coup une baisse des dépenses de consommation. Historiquement, le taux de l'épargne personnelle au Canada a fluctué entre 6 et 8 % du revenu personnel disponible mais, vers la fin des années 70 et au début des années 80, il a grimpé jusqu'à près de 15 %. Bien qu'il ait reculé depuis, nous croyons que le taux de l'épargne personnelle devrait baisser de nouveau à court terme, relançant ainsi les dépenses de consommation, sans que cela vienne compromettre notre objectif à long terme. D'ailleurs, notre scénario optimiste prévoit une baisse du taux d'épargne à un niveau inférieur à 9 % en 1985 et à moins de 7 % par la suite, contribuant ainsi à doubler le taux de croissance générale de la DNB prévu dans le scénario de référence en 1985 et à éliminer la pause cyclique de 1986.

La position du Conseil à l'égard des programmes sociaux s'articule autour de la notion que ces programmes aident à unifier et à harmoniser les relations au pays. Nous favorisons une large participation des citoyens aux avantages et aux coûts de ces programmes, et même s'il est vrai qu'ils absorbent un pourcentage très élevé des dépenses publiques, il est également vrai qu'ils figurent au premier plan des priorités des Canadiens. Peu de gens recommanderaient donc leur élimination. En réduisant à long terme le fardeau de la pauvreté, de l'insécurité et de l'insuffisance des compétences, ces programmes améliorent le dynamisme des marchés même si, à court terme, ils peuvent entrer en concurrence avec d'autres programmes destinés à stimuler la croissance. De plus, en facilitant l'adaptation au changement économique, ils contribuent à réduire les pressions en faveur du recours à des mesures protectionnistes.

La poursuite de ces objectifs va exiger une attitude ferme de la part du gouvernement fédéral, des provinces, des milieux d'affaires, des syndicats et de la population en général. Le gouvernement élu en septembre dernier détient un nouveau mandat lui assurant une plus grande liberté d'action dans la poursuite d'une saine gestion de l'économie, même s'il a hérité d'une situation financière qui limite sa marge de manœuvre à court terme. Nous l'exhortons à se soucier du long terme au moment où il élabore ses premières politiques destinées à assurer un renouveau économique et social.

Harmonisation des politiques

Certes, il incombe toujours au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité première à l'égard de l'état général de l'économie, de sa performance,

des échanges internationaux et du plein emploi des ressources. Par l'intermédiaire de la Banque du Canada, il détient l'entière responsabilité de la politique monétaire au pays. Mais il existe aussi des problèmes économiques dans chaque région du pays pour lesquels la recherche de solutions dans un nouvel esprit de coopération et de concertation entre le gouvernement fédéral et les provinces pourrait contribuer à soutenir la croissance économique.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, exception faite des transferts intergouvernementaux, la part la plus importante des dépenses publiques dans de nombreux domaines est effectuée par les provinces. Sauf au Québec, la responsabilité première à l'égard de la structure et de la perception des impôts sur le revenu incombe à l'administration fédérale, quoique, de façon générale, les neuf provinces déterminent le niveau de leurs propres rentrées fiscales en utilisant un taux d'imposition qui s'applique à l'impôt fédéral de base sous la forme d'un pourcentage fixe. En dépit ou peut-être même à cause de la Loi sur le Canada, il n'y a à peu près pas de domaines de l'activité économique où les pouvoirs administratifs ou réglementaires du gouvernement fédéral et des provinces ne s'entrecoupent pas. Le nouveau gouvernement fédéral a clairement énoncé son intention de réaliser un meilleur climat d'harmonie et de confiance dans ses échanges avec les provinces. En vue de préparer la conférence nationale sur l'économie qui aura lieu au début de l'an prochain, le Premier ministre rencontrera ses homologues provinciaux pour discuter de l'état de l'économie.

Le Conseil possède une longue expérience dans le domaine des consultations avec les provinces et le gouvernment fédéral. Ce fut notamment le cas lors de la préparation de ses rapports intitulés : *Vivre ensemble – Une étude des disparités régionales*; *Au-delà de la dépendance – Pour une productivité accrue à Terre-Neuve*; et *L'Ouest en transition*. Dans *Le financement de la Confédération*, nous avions abordé l'étude de questions portant sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Enfin, à la demande des premiers ministres, nous avons effectué une étude portant sur la réglementation qui a donné lieu à la publication de deux rapports sous les titres *Rationalisation de la réglementation publique* et *Pour une réforme de la réglementation*. Dans ces rapports, nous avions identifié un certain nombre de domaines où les efforts conjoints du gouvernement fédéral et des provinces, avec l'aide des municipalités le cas échéant, pourraient améliorer la performance des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Dans quelques mois, nous rendrons public un rapport détaillé portant sur la politique énergétique au Canada et les perspectives de développement de ce secteur. Il s'agit là aussi d'un domaine où une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces s'avère indispensable.

Nos échanges avec les gouvernements provinciaux nous ont convaincus que les Canadiens sont susceptibles de retirer d'importants avantages des initiatives prises aux deux paliers de gouvernement pour développer une meilleure compréhension et une plus grande collaboration. Le Conseil a déjà organisé des conférences économiques nationales en 1973 et en 1974, et il a contribué de diverses façons aux travaux des comités parlementaires et des groupes de travail aux paliers fédéral et provincial. En établissant des objectifs économiques qui soient cohérents et réalisables, et en rendant publiques des projections réalistes et détaillées, le Conseil peut apporter une contribution importante à l'effort général d'harmonisation.

Les questions structurelles

Dans plusieurs de nos travaux récents, nous avons exprimé des réserves quant à l'utilisation d'une foule de mesures destinées à protéger de la concurrence certains secteurs de l'économie ou certaines activités, préservant ainsi le travail et la sécurité économique des personnes qui y œuvrent. De telles mesures se retrouvent dans presque tous les secteurs de la société et sont normales dans un régime démocratique où des solutions de nature politique peuvent se substituer aux lois du marché ou les influencer. Elles peuvent souvent être motivées par des considérations de justice sociale, parfois par un souci d'efficience économique. Mais lorsque la productivité et la croissance économique piétinent, comme ce fut le cas au cours des dernières années, et que l'économie se développe à un rythme moins rapide, la bataille pour le partage du gâteau peut devenir plus acharnée et plus autodestructrice. Certains éléments de la société réclament des mesures protectrices afin de les aider à conserver ce qu'ils ont acquis; d'autres veulent accroître leur consommation présente quitte à emprunter, s'il le faut, pour y arriver. Dans l'un ou l'autre cas, la croissance est menacée et les pressions sur les prix augmentent, à moins que l'appareil de production ne se développe en conséquence.

De façon générale, la vigueur de l'économie canadienne repose en grande partie sur l'exploitation des richesses naturelles et sur le commerce extérieur. Nous avons donc appuyé le principe du libre-échange et du multilatéralisme dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, et d'une augmentation des ressources financières du Fonds monétaire international en vue d'aider les pays en développement à faire face à un endettement international très élevé. Sur le plan de la concurrence que

nous livrent nos partenaires commerciaux, nous avons exhorté le gouvernement fédéral à collaborer avec les provinces pour adopter des mesures permettant à l'industrie de s'adapter à la concurrence internationale, plutôt que d'avoir recours à des mesures protectionnistes telles que l'utilisation de contingentements, la majoration des tarifs douaniers ou des règles plus rigoureuses en matière de contenu canadien. Nous jugeons également nécessaire que l'on cherche à réduire les diverses formes (anciennes et nouvelles) de protectionnisme provincial, telles que les restrictions et les règlements entravant le libre-échange interprovincial et la mobilité des travailleurs, ou les mesures préférentielles favorisant les producteurs installés dans la province, même si leurs coûts de production sont plus élevés que ceux des producteurs de l'extérieur.

Dans le secteur des richesses naturelles, nous avons préconisé l'adoption de politiques de gestion des ressources, d'imposition et de dépenses visant à améliorer l'efficience dans l'exploitation et la mise en marché des ressources. Nous avons recommandé que l'on attache plus d'importance aux critères économiques et aux coûts indirects dans la gestion des forêts, de la pêche et des ressources aquatiques. Dans le domaine énergétique, nous avons appuyé le mouvement de progression des prix intérieurs vers la parité avec les prix mondiaux. En ce qui concerne l'industrie forestière de la Colombie-Britannique, nous avons recommandé des modifications aux méthodes d'abattage et aux politiques d'investissement, ainsi qu'au calcul des droits de coupe. Dans le secteur des pêcheries commerciales, nous avons appuyé les efforts en vue de simplifier l'ensemble actuellement complexe des règlements touchant le matériel de pêche, en ayant recours, dans la plupart des cas, à des quotas individuels et échangeables. Enfin, dans le domaine de la gestion des ressources aquatiques, nous avons recommandé la mise en place d'un régime de tarification fondé sur le coût marginal pour l'eau douce et nous avons appuyé le principe « de faire payer les pollueurs » et la mise en place d'un régime de charges de déversement.

Quant aux politiques relatives au développement industriel et à la concurrence, le Conseil a proposé l'instauration de toute une série de mesures pour encourager l'innovation et la diffusion du progrès technique, sans pour autant préconiser l'adoption d'une stratégie industrielle générale de nature interventionniste. Le Conseil estime que le jeu de la concurrence sur les marchés constitue le meilleur moyen de sélectionner les gagnants et d'éliminer les perdants dans le secteur industriel. À cet égard, nous exhortons le gouvernement actuel à procéder rapidement à l'examen et à l'adoption d'une nouvelle loi sur la concurrence. Dans notre rapport intitulé *Pour une réforme de la réglementation*, nous avions recommandé que l'on procède à des changements en profondeur dans le système de transports en vue de favoriser un meilleur accès et une tarification plus souple dans les secteurs de l'aviation commerciale et du camionnage. Nous nous réjouissons des récentes mesures gouvernementales adoptées en ce sens. La réglementation des prix dans l'industrie agricole et dans le secteur énergétique continue de nous préoccuper. Nous avons aussi suggéré des mesures qui permettraient au gouvernement fédéral d'améliorer le financement des entreprises et du secteur de l'habitation, sans pour autant s'ingérer dans des domaines déjà très bien servis par les marchés financiers actuels. Nous avons en particulier souligné la nécessité pour les pouvoirs publics de favoriser l'augmentation de la proportion des fonds propres dans la structure financière des entreprises. Ce processus s'est d'ailleurs déjà amorcé.

Il y a quelques années, nous avions consacré un chapitre du Quinzième Exposé annuel aux divers programmes gouvernementaux de santé, d'enseignement et de bien-être social; nous avions alors fait remarquer que « la plupart des programmes sociaux sont spécifiques, en ce sens qu'ils s'adressent à des groupes précis – les personnes âgées, les jeunes, les malades, les chômeurs et les femmes avec enfants à charge – plutôt qu'ils ne visent des niveaux de revenu particuliers »[2]. On y soulignait aussi que :

> Les régimes universels de sécurité sociale, qui sont maintenant accessibles à tous, sont le fruit d'une longue et laborieuse évolution. S'ils ont atteint le degré d'universalité qui les caractérise aujourd'hui, cela tient à la conviction, d'ailleurs sanctionnée par l'expérience, que l'universalité est le meilleur moyen de minimiser l'arbitraire, sous quelque forme qu'il se présente, dans l'opération des régimes de sécurité sociale et, donc, de sauvegarder la dignité de chaque individu qui pourrait en bénéficier.

Et nous avions conclu que :

> À notre avis, il est peu probable que des économies puissent être réalisées dans ce domaine, sauf celles qui pourraient découler de l'évolution démographique du pays, comme par exemple dans le secteur de l'éducation et celui des allocations familiales. On pourrait économiser quelque peu en s'éloignant du principe d'universalité pour rendre les programmes plus sélectifs, mais la sélectivité comporte ses propres coûts du point de vue de la croissance de l'appareil bureaucratique, des règlements administratifs et de mécanismes d'application. Par ailleurs, dans le cas des programmes contributifs, les cotisants acquièrent le sentiment d'avoir droit aux prestations, nonobstant le niveau de leur revenu.

Nous sommes toujours de cet avis, même s'il nous faut reconnaître que la portée de ces programmes doit être compatible avec les limites que la capacité de financement impose à un pays.

À mesure que la population vieillit, il faut consacrer des sommes additionnelles aux régimes de soins de santé et de retraite, ainsi qu'à d'autres domaines qui préoccupent tout particulièrement les femmes. Si les pouvoirs publics doivent faire face à leurs obligations en matière de sécurité sociale en même temps que tenir compte de nouveaux besoins, il est important qu'ils assurent les services et qu'ils répartissent les fonds de la façon la plus efficiente possible. Là où c'est possible, il y aurait peut-être lieu de mieux satisfaire les besoins des plus nécessiteux, tout en reconnaissant quand même la valeur intrinsèque pour notre société du principe d'une participation générale au financement et aux prestations de ces programmes. D'ailleurs, le principe de l'universalité ou de la participation générale n'exclut pas, par exemple, la mise en place de certains crédits d'impôts sélectifs comme ceux que nous avions proposés l'an dernier pour remplacer les exemptions au titre des enfants entièrement à charge. Il n'écarte pas non plus la possibilité de hausser les cotisations individuelles à ces programmes, comme nous l'avions suggéré dans notre rapport intitulé *Perspective 2030 – L'avenir des régimes de retraite*, publié il y a plus de cinq ans, pour le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec. Au chapitre 2, nous avons souligné que les impôts pour la sécurité sociale et les taxes sur la masse salariale interviennent pour un pourcentage moins important des recettes gouvernementales au Canada par rapport aux autres principaux pays de l'OCDE. Nous estimons que la plupart des Canadiens, face à une situation budgétaire d'ensemble très serrée, préféreraient verser des cotisations plus élevées pour assurer la solvabilité financière de leurs programmes sociaux plutôt que d'opter pour une diminution ou une dilution de la couverture et des prestations offertes par ces programmes.

Réduire le chômage

La question de l'emploi demeure cependant au premier plan des préoccupations. Son évolution dépend directement de la santé et de la viabilité de l'économie, ainsi que du rétablissement de la confiance chez les gens d'affaires et les consommateurs. Comparativement à d'autres pays de l'OCDE, le bilan de la création d'emplois au Canada a été remarquable, tandis que le niveau élevé de son taux de chômage n'a cessé de décevoir.

Comme nous l'avons vu, le nombre de Canadiens désireux de travailler s'est accru considérablement, dépassant largement le nombre d'emplois créés. Il y a quelques années, on avait cru que la mise sur pied de mégaprojets dans diverses régions du pays servirait de stimulant principal à la croissance et à la création d'emplois. Ce n'est plus le cas, bien qu'il ne fasse aucun doute qu'il y aura, comme dans le passé, toute une série de mini et de mégaprojets qui stimuleront la croissance de certaines régions du pays. En Alberta, par exemple, l'expansion des installations de Syncrude et un certain nombre de projets, d'envergure limitée, de récupération *in situ* du pétrole à Cold Lake, Wolf Lake et Fort Kent sont en voie de réalisation, comme c'est aussi le cas d'ailleurs de l'usine de valorisation de la société Husky Oil en Saskatchewan. Les nouvelles récentes concernant la prospection dans la région de la mer de Beaufort sont plus prometteuses, affectant du même coup l'avenir du gazoduc de la route de l'Alaska. On prévoit également que les travaux d'aménagement de l'infrastructure du projet Hibernia et du gazoduc de la côte Est débuteront avant la fin des années 80. En ce qui concerne la région du centre du pays, des indices permettent de croire que l'activité manufacturière connaîtra une nouvelle expansion et que plusieurs projets dans le secteur de la technologie de pointe verront le jour. Mais la source de croissance la plus importante, ainsi que plusieurs des emplois les plus gratifiants et les plus stables, continueront de provenir du secteur des services (comme ce fut le cas dans le passé); au cours des dernières années, ce sont notamment des petites et moyennes entreprises offrant des services financiers et commerciaux destinés à répondre aux nouveaux besoins des Canadiens et des marchés étrangers qui ont connu l'expansion la plus rapide. Les emplois nouveaux ont été créés à des coûts directs beaucoup moins élevés dans ces secteurs que dans les secteurs primaire et secondaire, où chaque année-personne supplémentaire nécessite des déboursés considérables au niveau des installations, de l'équipement et des autres ressources. La plupart de ces nouveaux emplois sont attribuables à des initiatives à caractère strictement privé. Une baisse des taux d'intérêt réels et une amélioration de la confiance des investisseurs accentueraient évidemment cette tendance.

Mais d'autres interventions de l'État pourraient s'avérer nécessaires à court terme. Nous croyons que les pouvoirs publics, lorsqu'ils envisagent l'établissement de programmes nouveaux ou modifiés de création d'emplois, quelle qu'en soit l'orientation, devraient accorder plus d'attention aux possibilités qu'offre le secteur des services. Il ne faut certes pas éliminer des programmes d'apprentissage, de formation ou de création d'emplois qui favorisent les secteurs traditionnels de la fabrication ou de la construction, mais il faut quand même signaler que la capacité de ces deux secteurs de créer de nouveaux emplois a diminué. En outre, nous croyons qu'il est possible d'améliorer l'harmonisation des efforts du gouvernement fédéral et des provinces en vue d'identifier, de développer et de faire concorder les

emplois, les compétences et les besoins de formation.

L'assurance-chômage constitue un élément important et crucial des engagements et des obligations pris par les Canadiens pour les Canadiens. Nous ne voudrions en aucun cas que les principes fondamentaux sur lesquels repose ce programme soient menacés. Toutefois, dans l'Exposé annuel de l'an dernier, nous avions comparé les 12 milliards de dollars affectés aux paiements de prestations d'assurance-chômage pour subvenir aux besoins des Canadiens inactifs au « milliard de dollars consacré au programme de création d'emplois géré par Emploi et Immigration Canada ». Nous avions alors ajouté qu'« on est nécessairement conduit à se demander s'il n'y aurait pas lieu de concevoir des mécanismes plus efficaces, permettant d'affecter une proportion plus substantielle de ces ressources à la promotion de l'emploi »[3]. Nous avions suggéré l'instauration d'un système de bons d'emploi qui permettrait d'avoir accès aux emplois et à la formation professionnelle, tout en reconnaissant toutefois que d'autres programmes seraient nécessaires pour répondre aux besoins des jeunes ou de ceux qui ne possèdent qu'une expérience limitée sur le marché du travail. Nous avions recommandé que les syndicats, les employeurs et les pouvoirs publics se rencontrent pour examiner conjointement les diverses possibilités d'utiliser de façon plus productive les crédits d'assurance-chômage et les programmes gouvernementaux de création d'emplois et de formation professionnelle.

Nous réitérons cette suggestion. Nous ne tenons pas absolument à l'idée d'un système de bons d'emploi ou à toute autre solution de rechange. Ce que nous désirons souligner, c'est la nécessité pour les partenaires en cause de s'attaquer à cette question, de l'envisager d'une façon positive et de réaliser qu'il faudra peut-être s'engager dans une nouvelle voie et accepter des compromis pour préserver la justice sociale, tout en faisant preuve de prudence sur le plan budgétaire. Il y a déjà plus de 20 ans qu'une commission spéciale, la Commission Gill, s'est penchée sur les faiblesses et les possibilités inhérentes au régime canadien d'assurance-chômage. Nous recommandons que l'on procède sans délai à la création d'une nouvelle commission dotée d'un mandat élargi et d'un échéancier fixe, regroupant des représentants des gouvernements, des organisations syndicales et des associations d'employeurs. Son but serait d'étudier spécifiquement les options qui s'offrent à partir de programmes axés à l'heure actuelle sur les besoins des chômeurs en matière de sécurité du revenu et d'emploi. Une autre solution serait de créer un groupe de travail parlementaire du même type que celui qui a récemment contribué à articuler les questions entourant la réforme des régimes de retraite privés et publics.

Réduire le déficit

Nous sommes convaincus qu'il serait souhaitable pour le Canada de mettre au point un programme à moyen terme visant à limiter la croissance de la dette nationale par rapport à la DNB – en d'autres mots, d'adopter des mesures visant à réduire de façon marquée le ratio du déficit gouvernemental à la DNB. Il n'existe pas de démarcation claire indiquant à quel moment le ratio devient trop élevé ou encore, à quel moment des mesures correctives s'imposent. Mais nous croyons fermement qu'en l'absence d'un programme de resserrement budgétaire à moyen terme, les finances du pays se retrouveraient dans une situation telle que de très sérieux problèmes en découleraient sur le plan de la répartition et de la croissance. Même si le Canada réalisait une croissance relativement soutenue, accompagnée de taux d'intérêt modérés, la mise en place d'un programme de resserrement budgétaire n'en serait pas moins souhaitable. Le contrôle de la dette et la réduction du déficit seront d'autant plus faciles à réaliser que la croissance sera élevée. Comme nous l'avons indiqué, le programme de resserrement budgétaire devrait comprendre des réductions de dépenses et des hausses de recettes.

Certains membres du Conseil estiment que, pour réduire le déficit, il est souhaitable et facilement réalisable d'effectuer des coupures importantes dans les dépenses gouvernementales ou de restreindre leur croissance, tandis que d'autres ne prévoient pas qu'on pourrait « économiser » des sommes importantes de cette façon. La plupart des membres du Conseil pensent que des hausses d'impôt devront faire partie d'un programme acceptable de réduction du déficit. Tous les membres du Conseil sont d'avis qu'un programme de réduction du déficit devra être réparti de façon générale et équitable entre les Canadiens.

Récemment, divers groupes ont proposé des moyens spécifiques en vue de réduire les dépenses au palier fédéral, allant d'une amélioration des opérations et de l'efficience de l'appareil gouvernemental jusqu'à la vente de certaines sociétés de la Couronne, en passant par des modifications en profondeur aux programmes existants. Dans le domaine du développement économique et régional, on a souvent fait allusion à l'inefficacité des programmes de subventions. On a suggéré de remplacer ou d'éliminer le Programme d'encouragements du secteur pétrolier, et de plafonner ou de réduire certaines subventions au transport. Certains ont proposé l'abandon du principe de l'universalité des

régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse, et la réduction ou l'élimination des programmes de subventions et de soutien des prix agricoles. Ceux-ci favoriseraient également une diminution de l'apport du Canada à l'aide à l'étranger.

Comme beaucoup d'autres, nous croyons qu'il est possible d'accroître l'efficience de l'appareil gouvernemental. L'examen approfondi auquel on se livre actuellement quant aux objectifs poursuivis par tous les programmes du gouvernement fédéral constitue un pas dans la bonne direction, surtout s'il permet de repérer des programmes peu efficaces ou devenus inutiles. Certains d'entre eux pourraient comprendre des programmes de prêts et de garanties de prêts qui interviennent actuellement pour une proportion importante de la dette des administrations fédérale et provinciales. Les résultats de nos propres recherches ont également révélé que bon nombre de programmes de prêts et de subventions n'atteignent pas leurs objectifs.

Nous avons toutefois des réserves quant aux coupures qu'on pourrait effectuer dans d'autres domaines, notamment dans les programmes de sécurité sociale et d'aide à l'étranger. Malgré l'ampleur du déficit qui a accompagné la récession de 1981-1982, il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral a pratiqué, ces dernières années, une politique de restriction de ses dépenses. Le nouveau gouvernement s'est engagé à respecter les principes fondamentaux inscrits dans le contrat social de la nation, autant à l'échelle internationale qu'à l'intérieur du pays. Bien qu'il soit sans aucun doute possible de réaliser certaines économies, le principal champ de réduction des dépenses se situe probablement ailleurs.

Le gouvernement fédéral, comme les gouvernements provinciaux, ne voudront sans doute plus s'engager dans des programmes de dépenses dont les coûts totaux ne sont pas connus avec précision et dont les déboursés ne sont pas soumis à un plafond quelconque. Avant de lancer de nouveaux programmes, il y aurait lieu de s'astreindre à trouver une source précise de financement. Les gouvernements qui n'ont pas encore adopté la procédure de présenter des budgets distincts pour les dépenses d'investissement et les dépenses d'exploitation désireront peut-être le faire afin de mieux assortir les diverses catégories de dépenses aux instruments appropriés de financement. Il serait en outre possible de réduire le coût du service de la dette publique en élargissant le marché des obligations de l'État ou en mettant au point des titres de créance qui répondraient aux besoins de certains groupes d'investisseurs. De telles réformes pourraient aider à contenir la croissance des déficits, mais il est peu probable qu'elles en réduisent l'ampleur de façon marquée.

À l'échelon fédéral, nous avons pu établir que la plupart des carences budgétaires se situent du côté des recettes. Ces carences doivent être corrigées à moyen terme. À notre avis, quelles que soient les mesures qui seront prises pour réduire les dépenses, les Canadiens doivent accepter le fait, si pénible soit-il, que des recettes supplémentaires seront également nécessaires si le gouvernement s'en tient à son objectif de réduire considérablement le déficit par rapport à la DNB d'ici la fin de la décennie.

Le moment et la façon de prélever ces recettes supplémentaires dépendront de plusieurs facteurs mais, avant tout, du climat des investissements et de la santé générale de l'économie. Nos simulations indiquent qu'avec un peu de chance, une situation internationale favorable, une amélioration dans la confiance des investisseurs au pays et un dosage approprié de programmes de création d'emplois et de hausses d'impôt, une réduction importante du déficit et du chômage pourrait être réalisée d'ici la fin de la décennie. Sans des études plus poussées, il serait prématuré de préciser comment et où ces recettes pourraient être prélevées. Toutefois, depuis une dizaine d'années, on a introduit dans les régimes de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers toute une variété de déductions et de stimulants qu'il serait maintenant utile de réexaminer.

Chaque année, le ministère des Finances publie une estimation des dépenses fiscales encourues par le gouvernement fédéral; nous en avons identifié certaines au chapitre 2, qui se chiffrent à des milliards de dollars. Nous croyons qu'il y aurait lieu de les réexaminer, ce qui pourrait donner lieu au départ à un élargissement de l'assiette fiscale plutôt qu'à un accroissement des taux d'imposition applicables aux revenus des particuliers ou des sociétés. Sans aucun doute, de bonnes raisons ont justifié l'instauration de la plupart de ces exemptions fiscales. Mais les temps ont changé et l'urgence ou la priorité accordées aux objectifs initiaux semblent moins importantes aujourd'hui, surtout au moment où tous les Canadiens doivent se partager le fardeau qui découle d'un programme de resserrement budgétaire.

Au-delà de tels réaménagements, il sera peut-être nécessaire d'envisager une augmentation plus générale des impôts. Si cela se fait en période de forte croissance économique, alors que les revenus réels et l'emploi augmentent, ce fardeau supplémentaire sera moins lourd à porter pour les Canadiens. Néanmoins, à cause d'un manque de prudence sur le plan budgétaire dans les années passées, un grand nombre de Canadiens doivent maintenant faire face,

au moins pour une période de temps, à une réduction de leur niveau de vie réel.

L'an dernier, nous avions recommandé que la Banque du Canada adopte une politique monétaire visant à maintenir les taux d'intérêt réels à un niveau compatible avec nos objectifs. Il s'agissait là bien sûr d'une recommandation à moyen terme; nous sommes conscients qu'il est difficile de dissocier la stratégie monétaire du Canada de celle de la Réserve fédérale des États-Unis « sans provoquer des variations substantielles dans les mouvements de capitaux et dans le taux de change du dollar canadien »[4]. Depuis ce temps, le dollar canadien s'est quelque peu déprécié par rapport au dollar américain et les taux d'intérêt ont grimpé. Historiquement, le ratio de l'investissement à la DNB s'est maintenu au Canada à un niveau plus élevé que celui des États-Unis, contribuant ainsi à aligner les taux d'intérêt au Canada sur ceux qui prévalent aux États-Unis en raison de l'interrelation des institutions et des intermédiaires sur les marchés financiers nord-américains. Toutefois, le taux de l'épargne personnelle au Canada a connu une hausse considérable au cours des dernières années. Il pourrait donc devenir moins nécessaire à long terme de maintenir les taux d'intérêt au Canada à des niveaux équivalents ou quelque peu supérieurs à ceux des États-Unis. Si les taux américains allaient connaître une autre poussée à la hausse à court terme, comme ils l'ont fait en 1981, nous recommanderions alors que la Banque du Canada poursuive une politique permettant de garder les taux d'intérêt canadiens à des niveaux correspondant davantage à leurs tendances à long terme. Même s'il s'agit peut-être là d'un arbitrage délicat à réaliser au Canada, nous estimons que les objectifs que nous avons proposés, accompagnés de certains stimulants pour encourager la croissance de l'emploi, font appel à un ensemble de mesures favorisant une attitude de prudence en matière de politique budgétaire et une plus grande souplesse dans la conduite de la politique monétaire, par opposition à une politique budgétaire plus expansionniste et à une politique monétaire plus contraignante.

Conclusion

Nous avons brièvement retracé l'évolution du rôle des gouvernements dans l'économie canadienne et les difficultés qu'ils ont éprouvées lorsque la croissance a ralenti et que l'inflation s'est accélérée. Nous avons vu que les gouvernements, les sociétés et les institutions financières se sont retrouvés à la limite de leurs capacités financières, et qu'un grand nombre d'entreprises ont eu à faire face à de sérieux problèmes de trésorerie et d'endettement massif. Il en est alors résulté une réduction des dépenses, un report des investissements et un accroissement du nombre de faillites. Inquiets, les Canadiens se sont appliqués à rembourser leurs hypothèques, à épargner davantage et à dépenser moins. Le chômage a grimpé, atteignant même des travailleurs qui n'avaient jamais été sérieusement touchés auparavant par des mises à pied.

Bien qu'un redressement se soit produit au Canada depuis la récession, il est peu probable que les gouvernements ou les entreprises en reviennent à leur comportement du début des années 70 en matière de dépenses. Malgré une certaine amélioration, les ratios d'endettement des entreprises demeurent beaucoup plus élevés qu'ils ne l'étaient avant la récession. La plupart des gouvernements ont encore de sérieux problèmes d'endettement. Les dirigeants du secteur privé comme ceux du secteur public s'en remettent à de nouvelles technologies pour réduire leurs coûts. La moyenne des augmentations salariales négociées dans les accords collectifs est présentement la moins élevée depuis près de 20 ans, et les taux de chômage sont encore beaucoup trop élevés.

Malgré tout, les perspectives d'un nouveau dynamisme économique sont bonnes, pourvu que les Canadiens développent un sentiment de confiance et qu'ils manifestent une volonté d'agir, et que l'environnement international devienne plus favorable. Au niveau fédéral, il faudra une direction stable et déterminée pour orienter l'avenir du pays, combinant à la fois fermeté et souplesse, autorité et diplomatie, de même qu'une détermination à poursuivre des consultations et à maintenir des relations harmonieuses avec les provinces, les milieux d'affaires et les syndicats.

Nos simulations économiques n'ont qu'une valeur indicative lorsqu'on considère les options possibles en matières de politiques. Celles que nous avons présentées plus haut dans ce chapitre n'illustrent que certaines options possibles. Elles reposent sur la notion que, 1) aussi longtemps que le taux de chômage demeurera aussi élevé au Canada, il faudra d'abord mettre l'accent sur des mesures destinées à remettre les gens au travail; 2) de telles mesures devront être encadrées par des politiques de contrôle rigoureux de la dette et de poursuite de la réforme structurelle; 3) les événements internationaux – surtout ceux qui influent sur les taux d'intérêt aux États-Unis et au Canada – et le rétablissement d'un climat de confiance chez les investisseurs et les consommateurs canadiens, constituent des éléments essentiels à la santé de l'économie et à une réduction simultanée du chômage et du déficit fédéral. Enfin, le dosage des nouvelles politiques et le moment de leur introduction possèdent également une importance cruciale.

Il n'y a pas de doute que, même si des simulations et des projections économétriques peuvent contribuer à illustrer les interdépendances qui existent au sein de l'économie canadienne, et entre celle-ci et les économies de ses voisins, les événements ne se dérouleront pas forcément en conformité avec les hypothèses ou les résultats des projections; les responsables des politiques devront constamment faire preuve de discernement et évaluer les choix qu'imposeront les situations nouvelles.

Nous exhortons les gouvernements à endosser les objectifs présentés dans ce chapitre; nous les croyons réalisables à moyen terme. Quant aux stratégies en matière de politiques, les coordonnées suivantes devraient, croyons-nous, guider leur choix :

- La toute première tâche du nouveau gouvernement fédéral est d'instaurer un climat de confiance chez les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et la population en général au Canada. Cela présuppose une ouverture d'esprit, une volonté de consulter sur toutes sortes de questions et enfin une détermination en vue d'instituer une gestion financière stable et responsable.

- À l'heure actuelle, la première préoccupation doit être de remettre les Canadiens au travail. Pour ce faire, il faudra avoir recours à un ensemble d'initiatives publiques et privées, tout en reconnaissant que les emplois les plus gratifiants et les plus stables sont ceux qui sont créés en réponse aux besoins normaux du marché. Un sentiment renouvelé de confiance va stimuler les investissements privés et les dépenses de consommation, créant ainsi un bon nombre des nouveaux emplois requis. Il sera malgré tout nécessaire pour le gouvernement fédéral et les provinces d'adopter des mesures qui encourageront la création d'emplois et le recyclage de la main-d'œuvre en vue de répondre aux besoins d'un monde en pleine évolution technologique.

- Le gouvernement fédéral doit s'engager à faire preuve de responsabilité budgétaire et à réduire son déficit. Sans une telle discipline, le Canada éprouvera certainement des difficultés au niveau de la répartition des ressources et du service de la dette, ce qui, à son tour, compromettra la croissance et l'instauration d'un climat de confiance. Le programme de réduction du déficit devrait être rigoureux, mais appliqué de façon graduelle et compatible avec les objectifs de création d'emplois. Il y aurait même lieu de se donner un échéancier précis mais suffisamment souple pour relâcher les mesures de resserrement budgétaire si la croissance de l'emploi s'avère insuffisante, ou pour accélérer les compressions budgétaires si la situation économique évolue de façon plus favorable que prévu.

- Les difficultés budgétaires présentes et passées du gouvernement fédéral sont principalement attribuables à une carence au niveau de ses recettes. Au cours des 10 dernières années, la croissance générale des dépenses a exercé une incidence de nature plutôt restrictive. Par conséquent, même s'il reste des domaines où les dépenses fédérales pourraient être freinées sans que l'efficience ou le caractère équitable des politiques gouvernementales n'en souffrent, il semble probable que la réduction de la dette ne pourra venir en grande partie que d'une augmentation des recettes. C'est d'abord une économie saine et en croissance qui contribue le plus aux rentrées de recettes du gouvernement fédéral. S'il s'avère toutefois nécessaire d'augmenter les impôts, nous suggérons que l'on élargisse d'abord l'assiette fiscale en éliminant certaines exemptions et certaines échappatoires fiscales, et que l'on procède ensuite à une modeste augmentation annuelle des taux d'imposition de façon à répartir le fardeau des restrictions sur l'ensemble de la population.

- Le gouvernement fédéral s'est engagé à préserver les objectifs et l'essentiel des divers programmes sociaux qui apportent sécurité économique, santé et bien-être aux Canadiens. En ce qui concerne la portée et la conception de ces programmes, le principe de l'universalité présente des avantages aussi bien sur le plan politique qu'administratif, surtout lorsqu'il s'agit de programmes financés par des cotisations, bien que l'universalité ne soit pas une valeur absolue qui doit avoir préséance sur toutes les autres considérations. Une hausse des cotisations ne violerait pas le principe d'une participation générale aux programmes sociaux, en particulier dans le cas des régimes publics de retraite où cela aurait peut-être dû être fait depuis longtemps. Bien qu'il existe certains domaines où les programmes sociaux en vigueur pourraient être améliorés et peut-être mieux orientés vers des besoins spécifiques, de toute évidence, ces changements ne sont susceptibles d'avoir qu'une incidence marginale sur la situation budgétaire nette du gouvernement. Toute modification majeure devrait par contre être étudiée attentivement dans le cadre de l'ensemble de l'appareil budgétaire.

- Il existe d'autres secteurs de l'économie où le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, pourrait apporter certaines améliorations structurelles nécessaires. Nous en avons mentionné un certain nombre dans ce chapitre et nous en avons recommandé plusieurs autres dans des rapports antérieurs. En général, ces recommandations visent toutes à favoriser un meilleur fonctionnement du régime de concurrence et du processus de la prise de

décisions dans le secteur privé, tout en privilégiant le respect des lois du marché plutôt que le recours à des mesures de réglementation. Lorsque l'intervention de l'État s'avère malgré tout nécessaire, elle devrait être guidée davantage par des critères économiques.

Nous sommes maintenant engagés dans une ère de microélectronique, de robotique, de biogénétique, de sélection génétique et de technique spatiale. Les échanges internationaux de biens et de services, de technologie et d'informations ont atteint des proportions considérables; seuls les mouvements de capitaux entre pays possèdent une dimension comparable. Notre pays est maintenant sorti d'une longue période de tensions intérieures, ponctuée d'une inflation élevée, d'une croissance économique lente, d'une amélioration marginale de la productivité et d'une lutte de pouvoirs entre les gouvernements et les divers groupes d'intérêt pour le contrôle des ressources. Les perspectives économiques futures sont maintenant beaucoup plus favorables, surtout si les Canadiens oublient leurs divergences du passé et acceptent un meilleur partage des obligations et des promesses que réserve l'avenir. Le Canada est un pays comblé, riche par la diversité de ses cultures et de ses aspirations, bien doté en richesses naturelles et en competences scientifiques et techniques, bref, un pays bien nanti par rapport aux autres. C'est sur cette base que les Canadiens, par l'intermédiaire de leurs gouvernements et de leurs institutions, devront s'attaquer aux problèmes urgents du chômage et des disparités économiques et sociales, et instaurer un climat de confiance et de rationalisation budgétaire.

Commentaires et réserves

Diane Bellemare

Le chômage de (1,3 ou 1,4) millions de Canadiens en septembre 1984, ainsi que les déficits des gouvernements et, en particulier, celui du gouvernement fédéral, sont sûrement, dans l'esprit d'un grand nombre de Canadiens, les problèmes économiques de l'heure. Mais comme les récents sondages l'ont indiqué lors des dernières élections, il n'est pas certain que tous les Canadiens partagent les mêmes vues sur ces deux questions : le chômage étant le problème numéro un pour les uns et probablement pour la majorité alors que, pour les autres, le déficit remporte la palme. Néanmoins, comme ces deux questions font actuellement l'objet de débats publics, le présent Exposé annuel du Conseil est tout à fait opportun, car on y présente justement une analyse des deux problèmes.

On peut résumer brièvement les principales recommandations de politique économique que le Conseil tire de son analyse. Premièrement, on propose de donner la priorité à l'emploi et, pour ce faire, on suggère au gouvernement fédéral de prendre des initiatives qui, d'une part, redonnent confiance en l'économie canadienne et qui, d'autre part, favorisent la coopération entre les gouvernements et les agents du secteur privé afin de stimuler la création d'emplois. Deuxièmement, on recommande au gouvernement fédéral d'adopter une attitude fiscale prudente; en particulier, on lui suggère de s'attaquer à réduire progressivement son déficit, en augmentant ses revenus plutôt qu'en sabrant dans ses dépenses.

Ces recommandations respectent sans doute le point de vue de bon nombre de Canadiens. Je voudrais toutefois exprimer mes réserves sur trois points principaux. Le premier concerne l'hypothèse que le taux de chômage que l'on peut espérer pouvoir atteindre dans le moyen terme se situe entre 6 et 8 %. Le deuxième a trait aux débats sur le déficit. Enfin, en troisième lieu, je voudrais discuter de l'hypothèse qu'il est impossible pour le Canada d'adopter une politique monétaire indépendante de celle des États-Unis.

L'hypothèse d'un taux de chômage de plein emploi variant entre 6 et 8 % ne m'apparaît pas fondée et cultive indûment dans l'esprit des Canadiens un sentiment d'impuissance et de pessimisme par rapport au futur qui ne peut que jouer au détriment économique du pays. Ce taux de chômage naturel ou de plein emploi relatif s'expliquerait principalement par l'existence de problèmes frictionnels et structurels sur le marché du travail que les politiques économiques actuelles ne peuvent solutionner. Plus précisément, certains économistes, et le Conseil qui semble partager ces vues, soutiennent que si ce taux de chômage naturel est élevé, c'est principalement en raison de l'importance accrue des femmes et des jeunes dans la population active depuis le début des années 70 qui auraient des comportements instables sur le marché du travail; ils ajoutent que ces comportements seraient d'autant plus instables que les régimes de sécurité du revenu sont généreux. Ainsi, la libéralisation de l'assurance-chômage, la hausse du salaire minimum et d'autres mesures sociales adoptées au début des années 70 auraient accru l'instabilité des femmes et des jeunes sur le marché du travail et augmenté par conséquent le taux de chômage naturel. Selon cette rationalisation, le taux de chômage naturel s'apparenterait à du chômage volontaire et, dans cette perspective, il ne serait pas essentiel de s'en préoccuper. Je ne suis pas d'accord avec cette explication qui est contredite par un certain nombre de faits. D'abord, si l'on en juge par les témoignages des groupes de femmes et de jeunes présentés lors des audiences de la Commission Macdonald, il ne semble pas que ces groupes soient volontairement en chômage. Ceux-ci étaient unanimes à revendiquer le droit à l'emploi. Deuxièmement, on peut concevoir que certains individus soient influencés par la générosité des programmes sociaux et que certains soient tentés de frauder le système; toutefois, si ce comportement était généralisé, on devrait observer depuis 1975 une baisse du taux de chômage naturel puisque c'est à partir de cette date que l'assurance-chômage, le salaire minimum et les régimes d'aide sociale ont commencé à se dégrader. Or, il semble que le Conseil ait noté un changement de comportement de la part de ces groupes, mais depuis peu seulement. Si tel est le cas, pourquoi le Conseil continue-t-il à soutenir que le taux de chômage de plein emploi se situe entre 6 et 8 % ?

En fait, la plupart des études canadiennes effectuées sur le comportement des jeunes et des femmes sur le marché du travail sont partielles car elles se fondent presque uniquement sur l'étude des caractéristiques de l'offre de travail des jeunes et des femmes. Mais il existe peut-être d'autres explications à

leur comportement. Ainsi, selon certaines de ces explications, il se pourrait que les jeunes et les femmes expérimentent des taux de roulement plus élevés que les hommes dans la force de l'âge parce que les seuls emplois qui leur sont destinés sont des emplois monotones, peu rémunérés et n'offrant pas de chance de promotion. Les femmes et les jeunes n'ont peut-être pas de comportement intrinsèquement différent des autres. Ne peut-on penser que ce sont les emplois qu'ils occupent qui cultivent leur taux de roulement élevé et que si les hommes dans la force de l'âge occupaient ces emplois, ils auraient les mêmes comportements ?

Si tel est le cas, on ne peut alors conclure que ces chômeurs le sont par leur volonté et qu'il n'est pas important de s'en préoccuper. On peut même espérer éventuellement diminuer le taux de chômage par des politiques appropriées qui encouragent les entreprises à améliorer la qualité des emplois.

Mais peu importe lesquels des facteurs d'offre ou de demande sont les plus importants pour expliquer le comportement des jeunes et des femmes, il reste qu'un taux de chômage national qui varie entre 6 et 8 % implique des taux de chômage provinciaux fort différents. En 1977, par exemple, le taux de chômage national était de 8,1 %, alors qu'il variait d'une province à l'autre de 4,9 à 12,6 %. Il est certain que les provinces qui expérimentaient un taux de chômage de 12,6 % ne se considéraient pas dans une situation de plein emploi. En fait, il est difficile de concevoir que les femmes et les jeunes de ces provinces aient eu des comportements si différents de ceux des autres provinces pour expliquer cette différence dans les taux de chômage. Cette situation est d'autant plus inacceptable que certains pays où les taux de participation des femmes et des jeunes sont comparables aux nôtres démontrent que le plein emploi est réalisable. À titre d'exemple, alors que le taux de chômage standardisé tel que calculé par l'OCDE était de 11,8 % en 1983 pour le Canada, il était de 3,5 % pour la Suède, 3,3 % pour la Norvège et de 4,2 % pour l'Autriche.

Bref, le point que je voulais soulever dans ce commentaire concernant la première hypothèse est qu'on ne peut pas et qu'on ne doit pas fixer comme objectif souhaitable un taux de chômage national variant entre 6 et 8 %; c'est non seulement injustifiable sur le plan théorique mais politiquement et économiquement inacceptable. Or, si les instruments actuels de politique économique ne peuvent amener la société canadienne au plein emploi, c'est qu'il est grand temps d'en inventer d'autres.

Concernant le deuxième point, à savoir l'importance de réduire le déficit public, le présent Exposé montre clairement que le déficit actuel ne crée pas de problèmes réels dans l'économie. Le déficit du gouvernement américain pourrait, semble-t-il, exercer des effets négatifs sur l'économie canadienne; il faut toutefois comprendre que s'il en est ainsi, c'est à cause de la politique monétaire spécifique adoptée par la Banque du Canada. Le seul effet négatif que la dette et le déficit peuvent exercer sur l'économie provient de l'importance des paiements d'intérêt sur la dette qui engendrent bien souvent des effets régressifs sur la répartition des revenus. En somme, les craintes que certains entretiennent face au déficit sont nettement spéculatives.

On peut penser que le déficit susciterait beaucoup moins de débats s'il était le résultat de programmes temporaires de création d'emplois entrepris pour pallier aux insuffisances conjoncturelles du secteur privé. Le déficit serait alors temporaire. Mais telle n'est pas la stratégie privilégiée au Canada. Les gouvernements ont depuis longtemps choisi de maintenir les revenus pendant les périodes de récession plutôt que de créer de l'emploi. À cet effet, le Conseil remarque justement que les sommes allouées à l'assurance-chômage sont grandement supérieures à celles allouées à la création d'emplois. Dans ce cas, le déficit varie directement avec le chômage et la majeure partie du déficit se résorberait au plein emploi. En effet, bon nombre d'études statistiques laissent croire que les baisses discrétionnaires d'impôt consenties à partir de 1975 sont une cause mineure d'accroissement du déficit en comparaison à la situation du chômage.

Le moment est peut-être venu de s'interroger sur le bien-fondé de la présente stratégie. Comme le suggère le Conseil, il faudrait alors que les syndicats et le patronat soient associés à cette réflexion. Mais il faudrait aussi que les gouvernements provinciaux participent à ce questionnement car, en matière de création d'emplois, ils ont un rôle primordial à jouer.

En ce qui concerne le troisième point, à savoir l'impossibilité pour le Canada d'adopter une politique monétaire indépendante des États-Unis, l'analyse présentée au chapitre 1 montre à quel point ce fatalisme économique est coûteux pour le Canada. À cet effet, le tableau 1-2 ventile les résultats de projections effectuées selon différents scénarios, dont un qualifié d'optimiste, et qui suppose entre autres que les taux d'intérêt à court terme baisseront au Canada pour atteindre 8,4 % en 1990. On peut voir au tableau A-5 que, si tel est le cas, en 1990, le taux de chômage canadien sera de 8,7 % au lieu de 9,8 %, le déficit fédéral de –2,1 % de la DNB au lieu de –4,8 % et les paiements en intérêt du gouvernement fédéral de 13,7 % et non de 24,9 %; pour sa part, la dette fédérale atteindra 42,9 % de la DNB au lieu des 52,6 % prévus. Cette simulation démontre

clairement que la performance économique canadienne est très sensible au niveau des taux d'intérêt. Or, l'hypothèse émise dans ce scénario est quand même conservatrice, car elle suppose des taux d'intérêt réels à court terme d'environ 5,5 % en 1990, comparativement à l'hypothèse de base qui prévoit 7,7 %.

Les retombées positives de taux d'intérêt nominaux et réels plus faibles que ceux que l'on connaît aujourd'hui s'expliquent par les effets qu'ils générèrent sur les éléments de la dépense nationale et par la réduction des paiements d'intérêt. On voit donc qu'il n'y a pas nécessairement de contradiction entre la réduction du taux de chômage et du déficit; cela dépend de la politique économique choisie.

Ceci m'amène à souligner l'un des résultats qui ressort des analyses du Conseil mais qui, à mon avis, n'est pas suffisamment mis en évidence dans les recommandations, à savoir qu'une bonne part des problèmes d'emploi et des problèmes financiers des secteurs public et privé proviennent du choix de la politique monétaire. Aujourd'hui, bon nombre d'experts reconnaissent que la politique monétaire adoptée au Canada au milieu des années 70 a été grandement responsable de l'importance de la récession que l'on a vécue. Il faut maintenant reconnaître que cette politique est actuellement en partie responsable de la lenteur de la reprise canadienne. Les taux d'intérêt canadiens résultant de la politique monétaire ne peuvent stimuler l'investissement ni la consommation; ils créent des problèmes financiers aux gouvernements comme aux entreprises.

Le Conseil reconnaît dans son analyse les effets pervers de la politique monétaire. Toutefois, il émet l'hypothèse que le Canada ne peut avoir de politique indépendante « sans que cela ne provoque des variations substantielles dans les mouvements de capitaux et dans la valeur du taux de change du dollar canadien ». Mais il faut préciser aussi que la politique actuelle nuit à l'investissement réel en machinerie et équipement, qui est créateur d'emplois, alors que les mouvements spéculatifs ne le sont pas.

Dans cette perspective, on doit s'interroger sur l'apparente impossibilité pour le Canada d'avoir une politique monétaire indépendante. Il faut comparer les coûts de la politique monétaire actuelle à ceux qu'entraînerait une politique monétaire indépendante. Les effets négatifs de cette dernière ne sont peut-être pas aussi élevés qu'on le croit. En effet, il est facile d'affirmer que le Canada ne peut maintenir des taux d'intérêt différents de ceux des États-Unis. Mais alors, comment expliquer que des pays comme l'Allemagne et le Japon, pour ne nommer que ceux-là, qui sont également soumis aux pressions internationales que génère la politique monétaire aux États-Unis réussissent à maintenir des taux d'intérêt aussi bas ? La question mérite qu'on s'y attarde.

Appendices

A Tableaux statistiques

Tableau A-1

Hypothèses touchant l'environnement extérieur dans le scénario de référence, 1984-1990

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
				Taux de variation			
Production industrielle							
Pays de l'OCDE	9,3	3,4	0,2	6,0	3,5	2,6	0,6
Pays choisis[1]	4,9	3,1	1,5	3,3	3,4	2,7	2,7
Prix international du pétrole brut (f.o.b. en dollars canadiens)	1,6	5,4	5,5	5,0	5,9	6,0	6,2
États-Unis							
DNB réelle	6,3	2,7	0,6	5,0	3,1	2,5	0,5
Production industrielle	11,6	3,5	-0,5	7,3	3,6	2,5	-0,4
Indice des prix à la consommation	3,6	5,5	5,6	5,1	5,9	5,8	5,9
				En pourcentage			
Taux de chômage	7,6	7,3	7,9	6,7	6,4	6,7	7,7
Taux d'intérêt à court terme[2]	10,3	12,5	12,2	8,9	9,9	11,7	12,2

1 France, Italie, Allemagne de l'Ouest, Royaume-Uni et Japon.
2 Effets commerciaux de premier ordre à court terme (trois mois).
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Tableau A-2

Composition du prix intérieur du pétrole brut dans le scénario de référence, Canada, 1984-1990

En dollars par baril

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Prix intérieur à Toronto	36,79	38,69	41,41	43,82	46,53	49,56	52,82
Prélèvement de participation canadienne	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Prélèvement d'indemnisation pétrolière[1]	4,57	6,44	7,89	8,72	9,48	10,41	11,37
Frais de transport[2]	1,32	1,35	1,38	1,42	1,48	1,54	1,60
Prix du pétrole classique au point d'extraction[3]	29,75	29,75	30,99	32,53	34,42	36,46	38,70
Prix international à Montréal	38,48	40,51	42,69	44,79	47,38	50,16	53,20
Prix du pétrole intérieur au point d'extraction en proportion du prix international	0,797	0,759	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750

1 Le prélèvement d'indemnisation pétrolière reflète le remplacement du pétrole classique par le « nouveau » pétrole au cours de la période de projection.
2 À Toronto seulement.
3 Tel qu'établi dans l'entente énergétique modifiée de juin 1983 entre Ottawa et l'Alberta.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Tableau A-3

Échéancier des projets d'investissements majeurs prévu dans le scénario de référence, Canada, 1984-1990

	Début	Apogée	Parachèvement
Sables bitumineux			
Expansion partielle de Syncrude	1984	1986-1988	1990
Canstar	1987	1990-1992	1994
Cold Lake[1]	...	...	...
Alsands[2]	...	...	...
Pipelines			
Gazoduc Québec-Maritimes	1981	1982-1984	1987
Gazoduc de la route de l'Alaska	1986	1987-1988	1991
Gazoduc de la côte Est	1989	1990-1991	1992
Projet Hibernia	1986	1987-1988	1989

1 Le projet d'expansion de Cold Lake (récupération *in situ*), annoncé récemment, a été inclus dans nos hypothèses touchant la prospection et la mise en valeur des sables bitumineux mais n'a pas été isolé en tant que tel ici.
2 Le projet Alsands a été exclu des hypothèses énergétiques du scénario de référence.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Tableau A-4

Hypothèses relatives aux politiques intérieures dans le scénario de référence

Prix de l'énergie	Politiques et barèmes de prix du pétrole brut et du gaz naturel tels que déterminés dans l'accord fédéral-provincial de 1981 et les accords subséquents; partage des recettes entre les provinces productrices, le gouvernement fédéral et les producteurs aux termes des dispositions les plus récentes.
Fiscalité	Tous les taux d'imposition sur le revenu personnel et le revenu des sociétés, ainsi que les taxes indirectes, en vigueur après les budgets de novembre 1981, de juin 1982, d'avril 1983 et de février 1984, y compris les barèmes déterminés dans l'accord énergétique de 1981, le Programme énergétique national, la mise à jour du PEN et la modification de juin 1983 à l'accord énergétique. Ceci comprend le prélèvement d'indemnisation pétrolière, le prélèvement de participation canadienne, la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, la taxe sur la production intérieure de gaz naturel et des liquides du gaz et la taxe sur le revenu d'exploitation des producteurs de pétrole et de gaz. L'impôt sur le revenu personnel au Québec demeure une fraction constante de l'ensemble des impôts provinciaux. On a aussi tenu compte des mesures contenues dans les budgets provinciaux rendus publics avant la fin de juin 1984.
Dépenses	On suppose que les gouvernements restreindront leurs achats de biens et de services, et que les taux annuels moyens de croissance de leurs dépenses réelles seront les suivants : dépenses fédérales non militaires, 1,6 % par année; dépenses militaires, 1,1 %; dépenses provinciales au titre des traitements et salaires, 2,0 %; autres dépenses provinciales, 1,5 %; dépenses municipales au titre des traitements et salaires, 0,2 %; autres dépenses municipales, 1,5 %. Les salaires payés par le secteur public sont indexés sur l'indice des prix à la consommation, sauf pour le secteur fédéral qui est assujetti aux hausses de 6 et 5 % décrétées pour 1983 et 1984. L'indexation des transferts est conforme à celle que prévoit la législation en vigueur. Le financement des programmes établis et les arrangements fiscaux tiennent compte des modifications contenues dans les budgets et de la norme fondée sur cinq provinces pour le versement des paiements de péréquation. Les dépenses du gouvernement fédéral au chapitre des subventions et de l'aide à l'investissement se fondent sur les programmes gouvernementaux présentement en vigueur. Par exemple, les sommes allouées aux enveloppes du développement économique et de l'énergie sont tirées des récents documents budgétaires.
Politique monétaire	Les taux d'intérêt canadiens suivent les taux américains. L'offre de monnaie est non contraignante et tient compte de mouvements temporaires à la baisse dans le rythme de circulation de la monnaie.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

Tableau A-5

Indicateurs choisis tirés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1985-1990[1]

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			Taux de variation			
Dépense nationale brute (en dollars de 1971)						
Scénario de référence	2,0	0,7	2,9	3,8	2,8	1,3
Scénario optimiste	4,0	2,1	3,3	3,6	2,6	1,6
Scénario pessimiste	0,2	0,2	2,5	4,1	2,7	1,6
Indice des prix à la consommation						
Scénario de référence	4,8	4,6	3,6	3,3	3,6	4,3
Scénario optimiste	4,7	4,2	3,4	2,8	2,6	2,9
Scénario pessimiste	5,1	5,3	4,1	4,3	4,5	5,3
Croissance de l'emploi						
Scénario de référence	1,6	1,2	1,7	2,0	1,7	1,2
Scénario optimiste	2,4	1,9	2,1	1,9	1,5	1,2
Scénario pessimiste	0,8	0,8	1,5	2,3	1,8	1,4
			En pourcentage			
Taux de chômage						
Scénario de référence	11,0	11,2	10,8	10,0	9,7	9,8
Scénario optimiste	10,4	9,9	9,2	8,5	8,4	8,7
Scénario pessimiste	11,7	12,0	11,7	10,8	10,4	10,5
			En pourcentage des dépenses fédérales			
Paiements d'intérêt sur la dette fédérale						
Scénario de référence	22,2	22,6	19,9	21,2	23,5	24,9
Scénario optimiste	21,1	20,1	16,3	15,9	14,8	13,7
Scénario pessimiste	23,8	26,4	25,3	27,6	30,2	33,4
			En pourcentage de la DNB			
Déficit fédéral						
Scénario de référence	-6,2	-5,6	-5,0	-4,6	-4,7	-4,8
Scénario optimiste	-5,5	-4,3	-3,3	-2,8	-2,4	-2,1
Scénario pessimiste	-7,1	-7,2	-7,0	-6,6	-6,8	-7,4
Dette fédérale						
Scénario de référence	41,4	45,0	47,4	48,8	50,5	52,6
Scénario optimiste	40,0	41,9	42,7	42,8	42,9	42,9
Scénario pessimiste	42,8	48,1	52,3	55,1	58,1	61,8
Solde du compte courant de la balance des paiements						
Scénario de référence	-0,4	-1,3	-1,1	-1,0	-1,0	-1,4
Scénario optimiste	-0,9	-1,7	-1,5	-1,1	-0,7	-0,8
Scénario pessimiste	0,2	-0,6	-0,4	-0,6	-0,8	-1,5

1 Pour une description des scénarios optimiste et pessimiste, voir le tableau 1-2.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 2.0, juillet 1984.

B La gestion de la dette

L'accès aux marchés financiers, une question qui préoccupe au plus haut point les gestionnaires de la dette publique, tant au niveau provincial que fédéral, dépend dans une grande mesure de l'efficacité avec laquelle la dette est gérée. De nombreux économistes croient également que la gestion de la dette exerce une influence importante sur le cours de l'activité économique. La gestion de la dette a trait aux divers aspects conceptuels et techniques de l'émission de nouveaux titres de créances, aux décisions relatives à l'échéance, au rendement et aux autres conditions des émissions de titres, ainsi qu'au choix du moment où elles seront offertes sur le marché. Par comparaison, la gestion budgétaire traite des décisions relatives à la taille du budget, à la taille du déficit, et à la part du déficit qui doit être financée par l'émission de créances ou par une augmentation de la masse monétaire.

Les objectifs

Le premier objectif de la gestion de la dette au Canada est d'emprunter suffisamment de fonds au coût minimum pour rembourser les émissions venant à échéance et satisfaire aux besoins nets de trésorerie de l'État résultant des déficits budgétaires et des opérations non budgétaires[1]. Un autre objectif important est de minimiser les perturbations sur les marchés financiers et de promouvoir le développement d'un sain marché du capital au Canada. En fait, particulièrement au niveau fédéral, la gestion de la dette fait partie intégrante des politiques gouvernementales axées sur les conditions de crédit et sur l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité du système financier canadien. Le premier objectif est habituellement atteint en élargissant la gamme et la répartition des titres de créances du gouvernement, en gérant efficacement les opérations de vente, en favorisant le développement de marchés secondaires efficaces pour les titres gouvernementaux et en veillant à équilibrer la structure des échéances des émissions. Le deuxième objectif peut être atteint en développant la gamme des instruments d'emprunt utilisés, en adaptant ces instruments aux besoins des divers groupes d'investisseurs et en apportant les modifications nécessaires à la composition de la dette en cours afin de provoquer les changements souhaités au niveau des taux d'intérêt et de la courbe de rendement.

L'expansion des marchés pour les titres de créances de l'État

Pour élargir le marché des obligations de l'État, rien ne peut évidemment remplacer un rendement adéquat. Mais d'autres mesures peuvent également être prises.

La souplesse en regard des taux d'intérêt offerts et des modalités de versement est l'une des possibilités qui s'offrent. Compte tenu de la croissance des besoins d'encaisse et de la volatilité des taux d'intérêt, la flexibilité peut ici jouer un rôle important dans la réussite d'une émission d'obligations gouvernementales, tant au niveau fédéral que provincial. Des modalités d'intérêt souples sur les émissions d'obligations ne sont pas aussi courantes au Canada que dans certains autres pays. Par exemple, l'intérêt versé sur les titres de l'État peut être lié à un indice, ou encore l'accord contractuel peut prévoir le remboursement de différents coupons à des dates différentes. La pratique actuelle du gouvernement fédéral d'émettre des obligations comportant trois échéances différentes – à court, moyen et long termes – est celle qui se rapproche le plus de ce principe. Chacun de ces trois types d'obligations est assorti de coupons différents et de prix différents, et offre un rendement différent à l'échéance ou, dans le cas des obligations d'épargne du Canada en circulation, prévoit une prime d'intérêt à l'échéance.

La souplesse des échéances est une autre façon d'intéresser davantage les investisseurs aux titres gouvernementaux. Il est possible d'offrir une gamme d'échéances en laissant au marché le soin de déterminer le partage éventuel entre les diverses échéances, comme c'est le cas des émissions du gouvernement fédéral où une limite n'est imposée que sur les échéances à long terme. Certaines options peuvent également être offertes aux investisseurs, comme le remboursement anticipé ou le prolongement de l'échéance. Les gouvernements provinciaux offrent de telles options, notamment dans les émissions qu'ils placent à l'étranger. Les titres de l'État peuvent être assortis de diverses modalités de remboursement adaptées aux conditions que recherchent certains groupes d'investisseurs. Par exemple, le remboursement peut prendre la forme d'un versement forfaitaire ou être étalé dans le temps en effectuant progressivement le rachat des titres en

circulation par l'intermédiaire des mandataires financiers du gouvernement ou par le biais d'un fonds d'amortissement.

Des mesures d'ordre fiscal peuvent également augmenter l'attrait des titres de l'État. Par exemple, comme c'est le cas aux États-Unis, le revenu tiré des obligations gouvernementales peut être exonéré de l'impôt ou imposé à des taux préférentiels. Si l'on envisageait de recourir à de telles mesures, cependant, il faudrait tenir compte des répercussions que pourrait avoir sur le marché obligataire l'octroi d'un traitement fiscal préférentiel à un segment donné de ce marché, ainsi que de son incidence sur les recettes du gouvernement.

Le marché des titres de l'État peut être élargi par le biais des règlements touchant la gestion prudente des fonds en dépôts et le type de placements que peuvent faire les intermédiaires financiers. De telles mesures n'entraînent pas à proprement parler une expansion du marché des titres de l'État, étant donné que les entreprises ou les institutions qui sont assujetties à cette réglementation sont tenues de détenir les titres en question et qu'il n'en découle par le fait même pratiquement aucune transaction sur le marché secondaire. Certains règlements peuvent ne pas avoir comme objectif premier d'accroître la demande pour les titres de l'État afin de satisfaire les besoins d'emprunt du gouvernement, mais ils peuvent néanmoins avoir ce résultat. Ainsi, les exigences relatives aux réserves secondaires imposées aux banques à charte ont entraîné une hausse de la demande pour les bons du Trésor et les autres titres à court terme émis par le gouvernement fédéral; elles ont par conséquent facilité, quoique dans une faible mesure, les efforts de financement de l'État. Le but premier de ce règlement était d'accroître les liquidités des banques à charte et la sécurité des dépôts qui leur sont confiés. Toutefois, les exigences relatives aux réserves secondaires ont été modifiées dans le passé, notamment à la fin des années 70, de manière à favoriser les objectifs de financement du gouvernement fédéral.

L'expansion du marché des titres de l'État peut nécessiter de faire davantage appel à un groupe particulier d'investisseurs. Il peut s'agir là d'un objectif important lorsque les besoins de trésorerie vont en s'accroissant. Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont ainsi eu davantage recours au secteur des ménages dans leurs activités d'emprunt. L'État se retrouve ici en concurrence avec les banques à charte qui offrent un débouché pour l'épargne de ce secteur. Les particuliers désirent généralement investir leurs épargnes dans des instruments offrant un degré élevé de liquidité et ne comportant que peu ou pas de risques de pertes en capital. À cet égard, les dépôts auprès des banques à charte, des sociétés de fiducie ou des caisses populaires constituent un instrument idéal. Les instruments non négociables sont le mieux adaptés pour concurrencer ces dépôts. Ces instruments sont émis à un détenteur en particulier et ne peuvent être achetés ou vendus sur le marché. Les obligations d'épargne émises par le gouvernement fédéral et par les provinces du Québec et du Manitoba en sont des exemples. Ce sont des instruments qui comportent un degré élevé de liquidité puisque le gouvernement émetteur est prêt à les rembourser en tout temps à leur valeur nominale. Des instruments négociables, c'est-à-dire des titres qui peuvent être achetés et vendus sur le marché libre et pour lesquels il existe un marché secondaire, pourraient également être offerts aux ménages, quoiqu'ils soient probablement moins attrayants compte tenu de la préférence pour les avoirs liquides et l'aversion pour les pertes en capital affichées dans ce secteur.

Les gouvernements peuvent également tenter d'attirer l'épargne des sociétés non financières, en leur offrant notamment des titres de placement à court terme, et celle des compagnies d'assurance et des caisses de retraite. Les institutions financières non bancaires ont généralement un passif à long terme et cherchent à éviter autant que possible les pertes en capital tout en maximisant le rendement de leurs placements. Les gouvernements pourraient envisager d'offrir des instruments non négociables spécifiquement adaptés à ces institutions, comme cela se fait dans d'autres pays, notamment l'Allemagne et l'Espagne. Des titres comportant un taux d'intérêt réel fixe et dont le principal serait indexé pourraient être émis afin de répondre aux besoins de cette catégorie d'investisseurs. Des instruments indexés peuvent s'avérer particulièrement attrayants pour les caisses de retraite, dont les engagements sont directement ou indirectement influencés par l'évolution future de l'inflation. Dans plusieurs pays, par exemple au Royaume-Uni, de tels instruments sont actuellement offerts. Dans un rapport intitulé *Intervention et efficacité*, le Conseil économique a recommandé que les gouvernements facilitent l'introduction de titres indexés sur le marché comme mesure destinée à atténuer les problèmes de financement dans le secteur de la construction domiciliaire en périodes d'instabilité des prix.

Les opérations de vente

Pour réussir à recueillir les fonds dont ils ont besoin au meilleur coût tout en minimisant les répercussions de leurs émissions de titres sur les marchés financiers, les gouvernements doivent gérer efficacement leurs opérations de vente. Plusieurs techniques ont été utilisées au Canada et à l'étranger : des obligations offrant un rendement fixe peuvent être mises en

vente pendant une courte période de temps; on peut aussi procéder par vente aux enchères; et les obligations peuvent être vendues sur une base continue.

La plupart des obligations à long terme négociables qui sont émises au Canada comportent un taux de rendement fixe et sont offertes pendant une courte période de temps. Si les taux d'intérêt sont stables – du moins pendant la période où l'émission est annoncée et écoulée – et si le moment est bien choisi, la vente se déroule alors sans heurts. Toutefois, avec l'accroissement des besoins financiers de l'État, comme ce fut le cas en particulier au niveau fédéral ces dernières années, les gestionnaires de la dette ont moins de latitude quant au choix du moment. En outre, la volatilité des taux d'intérêt peut aggraver les difficultés résultant d'un manque de marge de manœuvre. Si le montant de l'émission ou le rendement offert ne correspondent pas aux conditions qui prévalent sur le marché, l'opération pourrait se solder par une demande trop forte ou insuffisante pour les titres émis. Si les taux d'intérêt augmentent au cours de la période d'écoulement, ou entre la date de l'annonce de l'émission et sa mise en vente, le capital souscrit peut s'avérer insuffisant, ce qui risque d'avoir un effet défavorable sur l'attitude des investisseurs. Si les taux diminuent, la demande peut dépasser le montant de l'émission offerte, ce qui a pour effet de mettre en doute l'efficacité de la gestion de la dette gouvernementale. L'attribution de parts fermes à des souscripteurs et l'intervention de la Banque du Canada comme acheteur de dernier ressort contribuent à réduire le risque qu'il y ait une demande insuffisante pour les titres émis.

En outre, la banque centrale intervient souvent pour stabiliser les marchés financiers au moment où le gouvernement fédéral écoule ses émissions de titres. Cela peut ne pas être acceptable du point de vue de la politique monétaire, et être une source de conflit entre le rôle de la Banque du Canada comme autorité monétaire et celui de mandataire financier du gouvernement fédéral.

Les gouvernements provinciaux recourent aussi assez fréquemment à la vente d'émissions à rendement fixe sur de courtes périodes. Ces opérations n'ont pas été influencées jusqu'ici de façon marquée par la taille croissante des déficits du gouvernement fédéral et des provinces. Mais les gestionnaires de la dette au niveau provincial et leurs courtiers doivent être plus prudents dans le choix du moment approprié pour lancer une émission afin d'éviter qu'elle ne survienne juste avant ou après une émission fédérale ou à une date trop rapprochée d'une émission d'une autre province, particulièrement s'il s'agit d'une émission plus importante jouissant d'une meilleure cote de crédit. Il pourrait devenir de plus en plus difficile de manœuvrer ainsi, alors que la situation financière du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces les force à se présenter plus souvent sur les marchés financiers. Toutefois, certains souscripteurs ont accru leurs efforts pour tenter de s'accaparer le marché des provinces qui ont davantage besoin de sources de financement externes. Mais la plus grande instabilité des taux d'intérêt au cours des dernières années a rendu plus difficile la tâche d'évaluer le prix et le rendement à offrir, et il est certainement plus difficile de les fixer assez longtemps à l'avance comme il était nécessaire de le faire dans plusieurs provinces où les modalités de chaque émission devaient être approuvées par le Cabinet.

Les bons du Trésor du gouvernement fédéral et de certains gouvernements provinciaux sont vendus par voie d'enchères. Il y a deux techniques différentes de vente aux enchères : l'une que l'on appelle la vente à prix uniforme où le rendement reçu par les acheteurs est celui qui correspond à la dernière tranche acceptée, et la technique conventionnelle de vente aux enchères où chacun paie le prix qu'il offre. Cette dernière méthode est celle qui est employée au Canada. Au niveau fédéral, les bons du Trésor sont offerts à escompte lors d'enchères publiques hebdomadaires, c'est-à-dire que les offres sont faites à un prix inférieur au prix de rachat et, par conséquent, le rendement est obtenu sous la forme d'un gain en capital à l'échéance. Chaque semaine, des bons du Trésor à trois et six mois sont offerts. Toutes les quatre semaines, des bons du Trésor à un an sont également offerts aux enchères. Les bons du Trésor devaient au départ servir aux fins de gestion de trésorerie à court terme. Mais, ils sont devenus une forme de financement des besoins à long terme du gouvernement du Canada puisque les montants en circulation, particulièrement ces derniers temps, ne fluctuent pas réellement mais suivent une tendance à la hausse. Il en est de même pour les provinces qui se procurent des fonds de cette façon, étant donné qu'il serait impossible de maintenir un marché secondaire actif pour les bons du Trésor si les provinces entraient sur le marché et en sortaient sans cesse.

La troisième méthode de vente, soit la vente sur une base continue, consiste à offrir un titre sur le marché pendant une longue période de temps. Les obligations d'épargne du Canada sont vendues de cette façon. Cette méthode assure une plus grande souplesse quant au choix du moment, aux modalités d'ajustement du rendement et au montant que l'on cherche à obtenir.

Les marchés secondaires

Le développement de marchés secondaires actifs pour les titres de l'État est important pour garantir l'efficacité des opérations de vente à long terme de

même que l'accès continu aux marchés financiers et, partant, pour obtenir les fonds nécessaires à un coût minimum. En effet, la présence de marchés secondaires efficaces et actifs pour les titres de l'État facilite le placement initial d'une émission en donnant une bonne indication du rendement nécessaire pour lancer avec succès l'opération tout en minimisant l'écart entre le prix offert et le prix demandé. Pour avoir des marchés secondaires efficaces, il est nécessaire que le volume de titres en circulation soit assez élevé; c'est pourquoi certaines provinces essaient de maintenir une présence sur plusieurs marchés, et qu'elles s'efforcent d'éviter à tout moment une trop grande baisse du volume de leurs obligations en circulation. Les provinces ont souvent recours à des fonds d'amortissement afin de maintenir un marché secondaire actif pour leurs propres titres de créances. Bien souvent, les fonds d'amortissement ne servent pas à rembourser les créances en cours mais plutôt à acheter et à vendre des titres en circulation. La Caisse de dépôt et de placement du Québec joue ce rôle en ce qui concerne les obligations du gouvernement du Québec et il en est de même de certains fonds dans d'autres provinces.

La structure des échéances

Le maintien d'une structure équilibrée des échéances de la dette en cours est également un élément important dans la poursuite des objectifs d'une saine gestion de la dette publique. Une structure équilibrée des échéances contribue à minimiser les coûts de financement et permet une plus grande latitude aux gestionnaires dans le choix du moment du lancement de leurs émissions. À la fin des années 50 et au début des années 60, la gestion de la dette était axée sur l'émission de titres à long terme afin de minimiser ce que l'on appelait le risque inhérent au rapport coût/durée. Il est encore vrai de nos jours que les gestionnaires de la dette publique, particulièrement au niveau provincial, ont une préférence pour les émissions à long terme, ce qui permet de reporter le plus loin possible l'échéance de l'opération de refinancement. Toutefois, au cours des dernières années, on a assisté à une réduction de l'échéance de la dette au niveau tant fédéral que provincial. Des considérations de coût en périodes de taux d'intérêt élevés et la faiblesse du marché obligataire en raison des taux élevés et variables ont amené les gestionnaires de la dette publique à se tourner vers les émissions à court terme.

L'efficacité des marchés financiers

Les autres objectifs de la gestion de la dette peuvent sembler jouer un rôle secondaire, particulièrement à une époque marquée par des déficits sans cesse croissants où la principale préoccupation est d'obtenir les fonds requis au meilleur prix. Mais ces objectifs demeurent néanmoins importants et on ne saurait les ignorer. L'objectif visant à améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système financier canadien et à offrir les titres nécessaires pour permettre aux investisseurs de maintenir des portefeuilles bien diversifiés revêt une importance spéciale. Les titres de l'État, particulièrement ceux offerts par le gouvernement fédéral, sont considérés comme des placements comportant peu ou pas de risque; par conséquent, ils constituent un complément important aux autres titres comme ceux émis par des sociétés, des particuliers ou des institutions financières. À mesure que la richesse s'accroît, il est important que les investisseurs aient accès aux titres de l'État afin d'avoir des portefeuilles de valeurs équilibrés. Mais l'encours de la dette publique ne peut augmenter que si les gouvernements font des déficits ou intensifient leurs opérations non budgétaires financées par voie d'emprunts auprès du public (par exemple, les prêts et les avances consentis au secteur privé ou à des sociétés de la Couronne). De même, une augmentation de la masse monétaire correspondant à la croissance réelle de l'économie ne peut être obtenue que par une expansion appropriée de la base monétaire, c'est-à-dire la monnaie en circulation et les dépôts des banques à charte auprès de la Banque du Canada. Pour que ces deux postes au passif de la Banque du Canada augmentent, il faut que ses éléments d'actif croissent également et cela se fait habituellement par l'acquisition de titres du gouvernement fédéral.

Il peut sembler étrange de se préoccuper de la nécessité d'augmenter l'encours de la dette du gouvernement fédéral alors que le déficit budgétaire approche les 30 milliards de dollars et que les nouveaux emprunts du gouvernement fédéral s'élèvent à environ 25 milliards de dollars par année. Mais si l'on regarde l'avenir, le fonctionnement efficace des marchés de capitaux peut nécessiter le maintien de légers déficits.

Le processus sur les marchés financiers peut également exiger l'intervention du gouvernement en raison des externalités qui interviennent. Les gouvernements peuvent également avoir comme objectif d'accroître l'épargne disponible au Canada – bien que cela puisse ne pas être une préoccupation importante pour le moment compte tenu du taux élevé d'épargne, notamment dans le secteur des ménages – et de canaliser davantage ces épargnes vers les modes de placement offrant les meilleures

possibilités. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements peuvent envisager de créer de nouveaux instruments financiers mieux adaptés aux besoins des ménages et des entreprises. Encore une fois, l'émission de tels titres peut exiger que les gouvernements encourent de légers déficits ou effectuent des opérations non budgétaires qui nécessitent d'emprunter sur le marché.

C La relation entre le chômage et les postes vacants

Pour évaluer les changements structurels qui peuvent s'être produits dans la relation entre le chômage et les postes vacants depuis la période 1966-1983, nous avons utilisé l'équation suivante :

$$\text{Log } C_t = a + b \text{ Log } IOE_t + cT$$

où C_t est le nombre de chômeurs, *IOE* est l'indice de l'offre d'emploi (la seule mesure approximative disponible sur les postes vacants depuis la discontinuation de l'enquête sur les postes vacants) et T représente la tendance chronologique de long terme tant de la population active que du nombre de postes offerts[1].

En appliquant cette équation à la période 1966-1983, nous avons trouvé une concentration de valeurs résiduelles négatives aux deux extrémités des périodes 1966-1969 et 1979-1983, révélant ainsi la présence d'un changement structurel dans la relation. Les résultats obtenus furent les suivants[2] :

$$\text{Log } C_t = \underset{(0,342)}{6,558} - \underset{(0,084)}{0,240} \text{Log } IOE_t + \underset{(0,005)}{0,093T}$$

$$\bar{R}^2 = 0,960 \qquad DW = 0,82$$

Nous avons tenté ensuite d'incorporer ce changement structurel dans l'équation elle-même à l'aide d'une variable auxiliaire, en lui attribuant la valeur zéro à la période 1970-1978 et la valeur un aux deux autres périodes 1966-1969 et 1979-1983; l'équation ainsi transformée se présente de la façon suivante :

$$\text{Log } C_t = a' + b'_1 \text{ Log } IOE_t + b'_2 D \times \text{Log } IOE_t + c'T$$

Nous avons ainsi pu tenir compte d'un changement éventuel dans la relation. Ces nouveaux calculs ont donné les résultats suivants :

$$\text{Log } C_t = \underset{(0,168)}{6,905} - \underset{(0,040)}{0,311} \text{ Log } IOE_t - \underset{(0,005)}{0,039} D \times \text{Log } IOE_t + \underset{(0,002)}{0,097T}$$

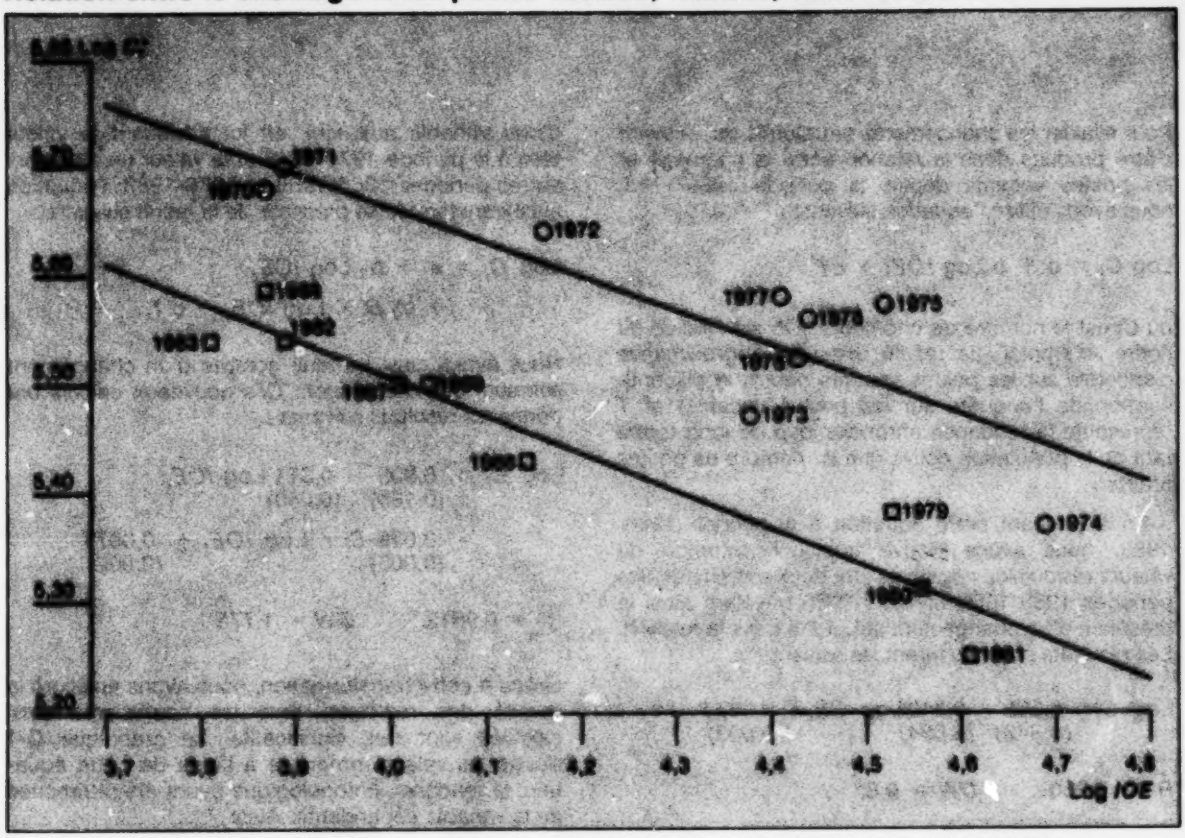
$$\bar{R}^2 = 0,9912 \qquad DW = 1,775$$

Grâce à cette transformation, nous avons amélioré la qualité des résultats; tous les coefficients ainsi calculés sont très significatifs. Le graphique C-1 illustre les valeurs obtenues à l'aide de cette équation, la tendance chronologique ayant été retranchée de la variable dépendante. Ainsi :

$$\text{Log } C_t^* = \text{Log } C_t - 0,097T$$

Graphique C-1

Relation entre le chômage et les postes vacants, Canada, 1966-1983



NOTE « IOE » représente l'indice de l'offre d'emploi. Dans le calcul de la variable Log C_t^*, on a retranché la tendance chronologique du chômage.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à partir de données de Statistique Canada.

Notes

CHAPITRE 1

1 Les hypothèses concernant les prix tiennent compte d'un certain nombre d'autres mesures fiscales qui s'appliquent au secteur énergétique. En particulier, les exemptions relatives à la taxe sur le revenu d'exploitation des producteurs de pétrole et de gaz annoncées dans les deux derniers budgets fédéraux ont été prises en compte dans le calcul des recettes provenant de cette source. En outre, le budget de février 1984 prévoyait le maintien, jusqu'à la fin de mai 1985, de l'exemption de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires s'appliquant à l'ancien pétrole classique. Toutefois, la taxe est maintenue sur la portion admissible de la production de l'usine Suncor. Aucune de ces mesures fiscales ne produit un niveau de recettes s'approchant de celui qu'on anticipait lorsque l'on prévoyait que les cours internationaux réels du pétrole allaient augmenter de 2 % par an.

2 Nos projections de l'offre et de la demande de pétrole se fondent sur les données publiées par Énergie, Mines et Ressources Canada en mai 1984. Les hypothèses relatives à l'offre de gaz naturel sont tirées du rapport publié à la fin de 1982 par l'Office national de l'énergie suite à l'Audience générale sur l'exportation du gaz. On a supposé que tout le gaz proviendrait de régions conventionnelles non frontalières et qu'une capacité de production supplémentaire serait disponible pour satisfaire aux besoins d'exportation.

CHAPITRE 2

1 Les pouvoirs publics disposent aussi d'autres sources de financement, comme les revenus de placements qui ne sont pas compris dans les recettes fiscales.

2 Discours du Budget, législature de l'Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown, mars 1964.

3 Organisation de coopération et de développement économiques, *Le rôle du secteur public* (à paraître).

4 Morris Beck, « The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence », *National Tax Journal*, vol. 29, n° 1, mars 1976, p. 16.

5 Si tel n'est pas le cas, les taxes et les transferts ne modifient pas les profils de dépenses puisque, en leur absence, les dépenses auraient tout probablement été redistribuées de la même façon par l'intermédiaire du secteur volontaire. Dans ce cas, on ne saurait parler de perte de bien-être. (On peut cependant concevoir que l'intervention du gouvernement soit moins efficiente qu'un régime de transferts directs au sein du secteur privé.)

6 Si l'on mesure le fardeau fiscal en terme d'impôt par habitant, le Canada se classait au huitième rang parmi 23 pays en 1982, avec des recettes fiscales de 4 304 $ É.-U. par habitant. Étant donné que cet indicateur est sensible aux fluctuations du taux de change, alors que le ratio des recettes fiscales au PIB ne l'est pas, ce dernier constitue une mesure beaucoup plus fiable.

7 Les contributions au titre de la sécurité sociale représentaient environ 11 % de toutes les recettes fiscales au Canada en 1982, en comparaison de presque 28 % aux États-Unis, 30 % au Japon et 43 % en France.

8 Les données contenues dans ce chapitre proviennent de deux sources principales : les Comptes nationaux et le système de gestion financière. De façon générale, les données sur la base des Comptes nationaux sont disponibles pour 1983, alors que pour les chiffres sur une base de gestion financière, il est parfois difficile de les obtenir même pour l'année 1981. Toutefois, les données sur les dépenses gouvernementales par fonction ne sont disponibles que sur une base de gestion financière. Nous avons utilisé les données les plus récentes disponibles au moment de la préparation de l'Exposé.

9 On trouvera une description plus détaillée de l'évolution du régime canadien de pensions de retraite dans le rapport du Conseil économique intitulé *Perspective 2030 – L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

10 Un autre facteur qui a contribué à l'augmentation des prestations d'assurance-chômage a été la structure de la population en chômage, qui a affiché un déplacement vers les catégories de salaire plus élevées, et l'importance plus grande du groupe de personnes ayant entre 25 et 34 ans parmi les prestataires.

11 Les données relatives au service de la dette provenant du système de gestion financière diffèrent de celles tirées des Comptes nationaux puisqu'elles sont compilées sur une base différente. Les montants exprimés en dollars dans le texte sont tirés des Comptes nationaux. Pour ce qui est des graphiques, où l'on compare les déboursés au titre du service de la dette aux autres catégories de dépenses, on a eu recours aux données exprimées sur une base de gestion financière; il en a été de même pour l'analyse portant sur les gouvernements provinciaux. Même si les niveaux obtenus à partir des Comptes nationaux et du système de gestion financière diffèrent les uns des autres, les tendances chronologiques sont remarquablement similaires.

12 Les sociétés étrangères sont également admissibles à des subventions, quoique pour des montants beaucoup plus réduits.

13 Pour ce qui est des dépenses des gouvernements provinciaux dans le secteur du pétrole et du gaz, l'Alberta et la Saskatchewan dominent au chapitre des

transferts aux entreprises dans le cadre des programmes de stimulants à l'exploration. Les dépenses provinciales ont augmenté considérablement à la fin des années 70, surtout en Alberta. En 1974, les transferts aux entreprises s'élevaient à 15,3 millions de dollars; en 1982, ce chiffre atteignait 489 millions.

14 Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité – Une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, chapitre 3.

15 Cette catégorie exclut l'assurance-chômage et les indemnités versées aux travailleurs accidentés.

16 L'inflation a été plus forte dans le secteur de l'enseignement que dans celui de la santé. Au cours de la période 1952-1982, le taux annuel composé de croissance des dépenses dans le secteur de la santé a été de 15,3 % en chiffres absolus et de 10,1 % en chiffres réels, un écart d'environ 5 points de pourcentage, alors que dans le secteur de l'éducation, il s'établissait à 13,1 % en chiffres absolus et 4,7 % en chiffres réels, une différence de 8,4 points de pourcentage.

17 Conseil économique du Canada, *Perspectives 1975*, Sixième Exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 42.

18 La Saskatchewan dispose d'un régime d'assurance depuis 1946.

19 Voir L. Auer, « Hospital Costs in Canada and Newfoundland », un document préparé pour la Commission royale d'enquête sur les coûts des hôpitaux et des cliniques de soins prolongés, Saint-Jean (T.-N.), novembre 1983.

20 Si la croissance réelle des dépenses publiques est plus faible que par le passé, il est tout probable que certains programmes subiront des coupures pour faire place à de nouvelles initiatives. Si l'on abandonne des programmes inefficaces ou des programmes qui ne répondent plus aux besoins actuels, le bien-être de la société s'en trouvera amélioré. Par contre, la suppression ou la réduction de programmes qui correspondent toujours à des besoins réels peut se révéler fort coûteuse en regard du bien-être de la collectivité.

21 Fonds monétaire international, *World Economic Outlook: A Survey by the Staff of the International Monetary Fund*, Washington (D.C.), FMI, 1984.

22 Dans leur évaluation du coût des dépenses fiscales, le ministère des Finances et les analystes de l'OCDE ont tenu compte de postes qui s'apparentent beaucoup plus à des recettes non perçues qu'à des dépenses fiscales comme telles. Un exemple est la non-imposition du gain en capital provenant de la vente d'une résidence principale. Il est vrai que cette situation privilégie les résidences principales sur le plan fiscal par rapport à d'autres actifs immobiliers et financiers comme les résidences secondaires, les immeubles à loyer, les obligations ou les actions. Mais ce gain en capital n'a jamais été imposé par le passé et doit donc être considéré comme une recette non perçue plutôt qu'une dépense fiscale, celle-ci constituant une exemption d'un impôt existant.

23 Les estimations du ministère des Finances sont basées sur l'hypothèse que l'élimination des dépenses fiscales n'entraînera aucune modification des profils de dépenses ou de consommation et ne s'accompagnera pas non plus d'autres changements fiscaux. Lorsqu'il y a modification du régime fiscal, on peut s'attendre à ce que les particuliers et les sociétés modifient leur comportement, ce qui signifie que les montants de recettes perdues figurant au tableau 2-3 doivent être considérés comme des valeurs maxima. En outre, si le gain en capital découlant de la vente d'une résidence privée devait être imposé, il est tout probable que les intérêts hypothécaires deviendraient déductibles, ce qui diminuerait les recettes du gouvernement fédéral. Pour les mêmes raisons, les chiffres du tableau 2-3 ne peuvent être simplement additionnés.

CHAPITRE 3

1 La question de savoir si les emprunts publics imposent un fardeau aux générations actuelles ou futures et s'il y a redistribution des revenus et des ressources au sein d'une même génération fait l'objet d'un débat chez les économistes. Les conclusions mises de l'avant dépendent de ce que l'on entend par fardeau, de la nature de la dette (intérieure ou extérieure) et des raisons qui motivent les emprunts. Par exemple, dans le cas d'une dette intérieure, il n'y a aucun transfert de ressources financières d'une génération à l'autre, mais il y a redistribution, au sein d'une même génération, entre les contribuables et les détenteurs d'obligations. Les générations futures pourront avoir à subir une baisse de consommation si les dépenses publiques courantes ont nui aux investissements privés. Mais cela peut également se produire lorsque les dépenses publiques sont financées par les impôts. Toutefois, plusieurs économistes estiment généralement que les impôts réduisent les dépenses de consommation, tandis que les fonds empruntés proviennent principalement des épargnes. Le remboursement de la dette extérieure peut entraîner un transfert de ressources vers l'étranger, ce qui aura des conséquences pour les générations futures, particulièrement si les emprunts ont servi à financer des dépenses courantes.

2 Voir R. Carter et H.-P. Rousseau, « La détermination de la dette des gouvernements au Canada – Le cadre analytique », document préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, avril 1984.

3 Il peut arriver que les recettes ne soient pas disponibles au moment où les dépenses publiques sont engagées. Dans ces circonstances, les emprunts peuvent prendre deux formes : des crédits fournisseurs ou des emprunts directs sous forme de dette obligataire ou non. Les emprunts directs devront être effectués à l'étranger afin de compenser l'insuffisance temporaire des revenus monétaires au pays. Il est possible que les contribuables contractent eux-mêmes des emprunts afin d'assumer leurs obligations fiscales envers l'État, qui n'aura pas alors à recourir au financement par la voie de déficit budgétaire.

4 J. Buchanan et R. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1978.

5 Les gouvernements provinciaux ne peuvent emprunter qu'auprès du public puisqu'ils n'ont pas accès aux ressources de la Banque du Canada.

6 Pour que les emprunts contractés auprès du public aient véritablement un effet d'entraînement sur l'économie, les obligations de l'État doivent être considérées comme un élément d'actif par les Canadiens et contribuer à accroître leur richesse. Si les Canadiens actualisent la valeur future des impôts qu'ils auront à payer pour que le gouvernement puisse rembourser ses emprunts, le financement par voie de déficit devient alors un instrument de politique macroéconomique inefficace parce qu'il n'y a pratiquement plus de différence – notamment aux yeux des Canadiens – entre le financement par voie de déficit et le financement au moyen de nouveaux impôts. Pour que cela se produise, plusieurs hypothèses doivent être faites. L'horizon temporel des contribuables doit s'étendre de façon à inclure la génération suivante, avec transmission des biens des premiers aux seconds; on doit faire abstraction des questions de redistribution, en supposant que les personnes qui reçoivent les paiements d'intérêt sur la dette sont les mêmes que celles qui paient les impôts. On doit supposer également que les marchés financiers sont parfaits et que les obligations futures peuvent être actualisées avec précision. La hausse du taux d'épargne survenue au cours des années 70, qui a suivi de près la progression des déficits, peut être une indication que les particuliers actualisent, dans une certaine mesure, les impôts qu'ils auront à payer.

7 Les emprunts gouvernementaux sont généralement renouvelés à l'échéance, c'est-à-dire que la dette échue est remboursée à même le produit de nouvelles émissions d'obligations. Les détenteurs des titres venant à échéance sont en fait remboursés même si, du point de vue de l'État, il n'y a eu que conversion d'une ancienne dette en une nouvelle. De plus, les personnes qui investissent dans de nouvelles émissions ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui détenaient les titres venant à échéance.

8 L'importance que revêt la confiance des investisseurs dans la capacité de remboursement d'un emprunteur est fort bien illustrée par l'attitude qu'ont adoptée les bailleurs de fonds face aux problèmes financiers de Dome Petroleum ainsi que de l'Argentine et du Mexique. C'est en fait le refus des banques de consentir d'autres prêts ou de renouveler les prêts existants qui a aggravé la situation de ces pays (voir le chapitre 4).

9 Nous avons également exprimé nos préoccupations à ce sujet dans le chapitre 3 d'un document antérieur du Conseil intitulé *Intervention et efficacité*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

10 Les provinces doivent rembourser l'encours total d'un emprunt à l'échéance. Mais le remboursement de la partie financée par des recettes ou qui est couverte par un fonds d'amortissement n'exigera pas de ressources supplémentaires. Elle est donc déduite de l'endettement total du calcul de la capacité de remboursement.

11 R. Carter et H.-P. Rousseau, « L'impact du stock de la dette sur le coût des obligations à long terme : le cas de quatre provinces canadiennes », document préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, mars 1984.

12 Des facteurs politiques ont joué un rôle important dans l'accueil réservé par les investisseurs aux titres émis par le Québec. Lorsque la période d'analyse – de 1961 à 1982 – est subdivisée en deux périodes distinctes, les résultats dans le cas de l'Ontario demeurent essentiellement inchangés, un signe de la stabilité des facteurs déterminant le coût des emprunts de cette province. Dans le cas du Québec, la période 1972-1982 donne des résultats assez différents de celle de 1961 à 1971. La prime de risque sur les titres émis ou garantis par la province s'est accrue considérablement et les valeurs du coefficient de l'équation de rendement se sont sensiblement modifiées. Il est fort possible que certains événements politiques et sociaux aient contribué à faire passer dans une catégorie à risque plus élevé les titres émis par le gouvernement du Québec. Voir Carter et Rousseau, « L'impact du stock de la dette ».

13 Certaines sociétés fédérales de la Couronne empruntent toutefois sur les marchés financiers internationaux.

14 Durant la période 1960-1983, les provinces avaient des emprunts en cours libellés en 14 devises différentes. Au tout début de la période, les provinces avaient emprunté uniquement en dollars canadiens et en dollars américains. Bon nombre de gouvernements se sont intéressés aux obligations libellées simultanément en deux et même trois devises. Les obligations libellées en deux devises offraient à l'investisseur le choix de se faire rembourser le principal en dollars canadiens ou en dollars américains, alors que celles libellées en trois devises offraient le choix entre un remboursement en dollars canadiens, en dollars américains ou en livres sterling. Ces obligations sont disparues à la fin des années 60. À la même époque et au début des années 70, les provinces ont commencé à emprunter sur le marché de l'eurodollar américain, en unité monétaire européenne, en francs suisses et en deutchmarks. Ce n'est qu'à la fin des années 70 qu'elles ont contracté des emprunts sur le marché de l'eurodollar canadien en yens.

15 Voir R. Carter et G. Lambert, « The Real Cost of International Borrowing by the Province of Quebec », document inédit, mars 1983.

16 Voir Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité*, chapitre 8, et R. S. Damus, *Les prêts subventionnés par l'État*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

17 L'analyse du phénomène d'éviction est fondée sur l'étude de P. Grady et D. Drummond, « Financial Crowding Out in Canada », document préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1983.

18 L'effet d'éviction directe peut se manifester de diverses façons. Par exemple, les dépenses publiques peuvent se substituer directement aux dépenses privées,

comme dans le domaine de l'enseignement ou des soins de santé, ou encore dans le cas des dépenses d'investissement des entreprises qui sont financées par le biais de subventions ou de stimulants fiscaux. Une autre forme d'éviction directe découlerait d'un comportement hautement rationnel de la part des ménages ou des entreprises, qui considéreraient que les déficits et les impôts sont équivalents, étant donné que les déficits entraînent éventuellement une obligation fiscale. Il y a également éviction directe lorsque le déficit gouvernemental a un effet défavorable sur l'attitude des entrepreneurs et leurs intentions d'investissement.

19 Une forme d'effet d'éviction financier a été qualifiée d'éviction par les transactions. Une hausse des dépenses publiques contribue à faire augmenter le revenu national, accroissant ainsi la demande de monnaie qui, en l'absence de tout changement de la politique monétaire, se traduit à son tour par une hausse des taux d'intérêt. Il en résulte que les secteurs de dépenses privées sensibles aux taux d'intérêt accusent un fléchissement. L'ampleur de cette forme d'éviction est déterminée par la sensibilité relative de la demande de monnaie aux variations du revenu et des taux d'intérêt, ainsi que par la sensibilité des dépenses privées aux variations des taux d'intérêt. Moins la demande de monnaie est sensible aux taux d'intérêt, plus l'effet d'éviction par les transactions est important. Plus les dépenses d'investissement sont sensibles aux taux d'intérêt, plus l'effet est important. À l'extrême, si les investissements sont très sensibles aux taux d'intérêt, l'effet d'éviction par les transactions serait total.

L'effet d'éviction de portefeuille est une autre forme d'éviction indirecte. L'accroissement de la dette publique résultant des déficits budgétaires risque de déséquilibrer les marchés financiers. L'équilibre ne se rétablira alors que par un changement dans les prix relatifs. La présence d'un effet d'éviction de portefeuille et l'ampleur du phénomène dépendront bien entendu du degré de substitution possible entre des titres offrant des échéances et des risques différents. Essentiellement, l'analyse de l'effet d'éviction de portefeuille consiste à déterminer quelles sont les répercussions des changements dans le rendement des titres du gouvernement sur le rendement des titres et des actions des sociétés et sur le prix réel du capital. Évidemment, c'est en dernière analyse l'effet sur le prix réel du capital qui permettra de dire s'il existe ou non un phénomème d'éviction. Une hausse du rendement des obligations ou des actions des sociétés résultant d'un accroissement du déficit signifiera qu'il y a éviction, tandis qu'une baisse du rendement indiquera au contraire un effet favorable à l'expansion de l'activité économique. Les travaux effectués plus récemment ont mis l'accent sur la covariance qui peut exister entre le rendement des diverses obligations de l'État (à courte et à longue échéances) et le rendement des titres privés, comme les obligations, les actions et le capital réel des sociétés.

20 Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, New York, janvier 1984.

21 Une augmentation du déficit américain de l'ordre de 1 % de la DNB pour une année seulement aura des répercussions sur les taux d'intérêt et les investissements au Canada comparables à celle d'une augmentation permanente au cours des deux premières années, mais l'effet diminuera au cours des années subséquentes et se renversera même dans certains cas.

22 En 1984, le ratio du service de la dette fédérale aux dépenses totales est estimé à 18,1 % lorsque les transferts aux autres paliers de gouvernement sont inclus dans les dépenses totales, et à 22,1 % lorsque ces transferts sont exclus.

23 Dans une étude publiée récemment par l'Institut de recherches C. D. Howe, Bruce et Purvis soutiennent que le ratio de la dette publique à la DNB devrait être stabilisé à un niveau donné. Une politique budgétaire « prudente » viserait à atteindre un tel objectif. Les auteurs ont choisi arbitrairement comme niveau-cible le ratio observé en 1979 et ils concluent que, pour parvenir à ce niveau, le déficit fédéral devrait diminuer d'environ 20 milliards de dollars par rapport à son niveau prévu de 1984. Même si nous convenons que le ratio de la dette à la DNB devrait se stabiliser, il n'est nullement évident que nous devrions prendre pour objectif le niveau de 1979. Bruce et Purvis ne présentent pas d'arguments convaincants à l'appui de leur choix. Voir N. Bruce et D. Purvis, *Evaluating the Deficit: The Case for Budget Cuts*, Policy Commentary No. 4, Toronto, Institut de recherches C. D. Howe, juillet 1984.

24 Voici les différentes hypothèses employées.

Scénario 1 - La DNB nominale augmentera de 9 % (taux de croissance réelle de 4 %), les recettes fédérales augmenteront de 10 % par année, les dépenses totales progresseront de 8 % par année et le taux d'intérêt nominal demeurera à 11 % l'an.

Scénario 2 - Les mêmes hypothèses que dans le premier scénario, sauf que le taux d'intérêt nominal sera de 9 % et que la croissance des dépenses sera limitée à 7 % l'an.

Scénario 3 - La DNB progressera de 8 % annuellement; le taux d'intérêt sera de 11 % la première année, de 10 % la deuxième année, de 9 % la troisième année et de 8 % au cours des autres années; les dépenses publiques seront de 2 milliards de dollars inférieures à un sentier de croissance de 7 % en 1985; de 4 milliards de dollars inférieures à ce sentier en 1986 et, à compter de 1987, elles augmenteront à un rythme de 7 % par rapport au niveau de 1986; les recettes publiques dépasseront de 2 milliards de dollars un sentier de croissance de 9 % en 1985; elles dépasseront de 4 milliards de dollars ce sentier en 1986 et, par la suite, elles augmenteront à un rythme de 9 % par rapport au niveau de 1986.

Chapitre 4

1 Les ratios financiers présentés dans le texte ont été calculés selon la valeur au livre, car les données sur la valeur marchande pour les plus petites entreprises ne

sont pas disponibles. Au cours de la période 1962-1982, les rapports dettes-actifs calculés selon la valeur du marché ont suivi à peu près la même tendance que les ratios calculés selon la valeur au livre, mais ils ont fluctué beaucoup plus. Les deux séries de ratios sont fortement corrélées. Voir R. G. Bowman, « The Importance of a Market-Value Measurement of Debt in Assessing Leverage », *Journal of Accounting Research*, printemps 1980, pp. 242-254. Les ratios établis à partir de la valeur au livre ont été employés pour prévoir l'incidence des faillites; voir W. H. Beaver, « Financial Ratios as Prediction of Failure », *Empirical Research in Accounting: Selected Studies, 1966*, supplément du *Journal of Accounting Research*, 1966, pp. 71-111. Ces résultats ont été commentés et endossés dans l'ouvrage de George Foster, *Financial Statement Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1978.

2 Les impôts différés ont également été considérés comme faisant partie de l'avoir propre. Voir Jean-Marie Gagnon et Benoît Papillon, *Risque financier, taux de rendement des entreprises canadiennes et intervention de l'État*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

3 Voir K. Patterson et A. Ryba, « Financial Risk and Rate of Return of Canadian Firms: An Update », Conseil économique du Canada (à paraître).

4 William Mackness, « The Need for Equity Capital », *Policy Options*, juillet-août 1984.

5 L'évolution des ratios d'endettement et de la rentabilité est commentée en détail dans l'étude de Patterson et Ryba, « Financial Risk ».

6 Ce point ressort clairement de l'étude de Gagnon et Papillon, *Risque financier*.

7 Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982; et Gagnon et Papillon, *Risque financier*.

8 Voir, par exemple, Paul Marsh, « The Choice between Equity and Debt: An Empirical Study », *Journal of Finance*, mars 1982.

9 Stewart C. Gilson, *The Inflation-Adjusted Rate of Return on Corporate Debt and Equity: 1966-1980*, Banque du Canada, Rapport technique n° 39, Ottawa, 1984.

10 S. G. Buell et E. Schwartz, « Increasing Leverage, Potential Failure Rates and Possible Effects on the Macro-Economy », *Oxford Economic Papers*, novembre 1981.

11 Voir Conseil économique, *Intervention et efficacité*, chapitre 3.

12 L'effort de redressement des bilans en 1983 et 1984 a été donné comme l'une des raisons de la faiblesse de l'investissement au Canada, notamment par W. Mackness dans « The Need for Equity Capital » et par la Bourse de Toronto. Cette dernière fait clairement ressortir le dilemme entre une diminution du risque financier et la croissance de l'actif. Le même montant de capital nouveau peut être employé soit pour réduire sensiblement le risque financier tout en limitant la croissance des actifs, soit pour ne réduire que modestement le risque financier et enregistrer une plus forte croissance des actifs. Bourse de Toronto, *The Financial Health of Canadian Corporations: Reducing the Debt Load and Financing Growth*, Toronto, 1984, p. 27.

13 Voir E. Wayne Clendenning, *Le marché des eurodevises et l'activité internationale des banques canadiennes*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

14 Pour les cinq plus grandes banques canadiennes, les profits après impôt de source étrangère sont passés de 26,8 % des profits totaux en 1976 à 44,6 % en 1980; voir A. Raynauld, J.-M. Dufour et D. Racette, *L'aide publique au financement des exportations*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 36 et tableau C-3.

15 Telle est la situation au moment où nous allons sous presse. Des changements se produisent rapidement sur la scène financière internationale. Par exemple, les Philippines semblent être présentement le prochain candidat pour un rééchelonnement majeur de sa dette extérieure.

16 Estimations provenant du rapport, récemment publié, de Lord Lever, *The Debt Crisis and the World Economy: Report by a Commonwealth Group of Experts*, Londres, Secrétariat du Commonwealth, 1984.

17 Il est difficile de construire des séries chronologiques homogènes pour le ratio du service de la dette aux exportations, comme c'est le cas d'ailleurs pour toutes les données concernant l'endettement des pays en voie de développement. Diverses études et publications officielles présentent des données établies sur des bases différentes, sans égard à la cohérence de ces données dans le temps. Quoi qu'il en soit, le rapport entre le service de la dette à long terme et les exportations est passé de 40,1 % en 1975 à 63,5 % en 1979, dans le cas du Brésil. En 1982, le ratio atteignait 88 % selon les chiffres du tableau 4-4, bien que ce dernier chiffre n'ait pas été calculé sur la même base que la série antérieure. En Argentine, le ratio du service de la dette aux exportations a grimpé entre 1975 et 1982, alors qu'il atteignait près de 100 %. Dans le cas du Mexique, le ratio est passé de 39 % en 1975 à 70,2 % en 1979.

18 Voir le rapport de Lord Lever, p. 18.

19 L'Argentine, considérée par certains observateurs comme l'élément catalyseur d'un cartel de débiteurs, fait l'objet de pressions de la part du Brésil, du Mexique et du Venezuela pour en arriver à une entente avec ses créanciers.

20 Le risque que certains débiteurs renoncent à honorer leurs engagements en a inquiété plusieurs – même parmi les banquiers (*Wall Street Journal*, 6 juillet 1984, p. 17). Cette possibilité est également évoquée dans divers documents mais est toujours rejetée; voir, par exemple, F. Ma, « The International Debt Situation », exposé présenté à la Onzième conférence sur les finances du Conference Board du Canada, 4 mai 1984, et T. Enders et R. Mattione, *Latin America: The Crisis of Debt and Growth*, Washington, The Brookings Institution, 1984. Dans une publication récente, Cline montre que, pour plusieurs pays, l'incitation à répudier leurs engagements a augmenté. Il souligne que pour tous les PVD non producteurs de pétrole, le ratio des

paiements d'intérêt aux nouveaux emprunts nets (de toutes sources) est passé de 30 % en 1975-1978 à 55 % en 1979-1981, et à 103 % en 1982, alors que les paiements d'intérêt ont dépassé les nouveaux emprunts. Le rapport était de 93 % pour le Brésil et de 220 % pour l'Argentine. La conséquence de cette tendance est que l'incitation à respecter les règles normales du crédit international a beaucoup diminué, car toute coupure de nouveaux crédits serait compensée par l'arrêt des paiements d'intérêt si les pays en voie de développement choisissaient de ne plus honorer leurs engagements. Mais Cline note également que les conséquences d'une cessation des paiements vont bien plus loin que la coupure de nouveaux crédits. Voir W. R. Cline, *International Debt and the Stability of the World Economy*, Institute for International Economics, Cambridge, MIT Press, 1983.

21 Au cours des dernières années, la marge sur les prêts renégociés se situait entre 1,5 et 2,5 points de base au-dessus du LIBOR ou du taux préférentiel américain, et une commission de renégociation équivalant à 1 % du montant impliqué était aussi perçue dans plusieurs cas.

22 Voir le rapport de Lord Lever.

23 De fait, un petit nombre de pays en voie de développement intervient pour la presque totalité de l'implication financière des banques commerciales. Selon le rapport de Lord Lever, le Brésil, le Mexique, l'Argentine et la Corée comptent pour 62 % de l'ensemble des créances brutes des banques commerciales à l'égard des PVD. En ajoutant le Venezuela, la proportion devient beaucoup plus élevée. Tel que noté, la plus grande partie de la dette des pays à faible revenu est constituée de créances contractées auprès de gouvernements étrangers ou d'organismes internationaux. Les difficultés qu'éprouvent ces pays sont une source de préoccupation profonde car elles mettent en cause la survie de populations défavorisées, mais elles ne posent pas une menace pour les banques commerciales ni pour la stabilité du système financier international.

24 Par exemple, si le Brésil et le Mexique avaient tous deux interrompu leurs paiements d'intérêt au cours de l'année 1983, le manque à percevoir aurait dépassé les bénéfices de l'exercice à la Banque de Montréal et à la Banque Nationale, entamant ainsi l'avoir des actionnaires.

25 Les consortiums de prêts prévoient des dispositions fort complexes pour assurer un traitement équitable aux participants. Cependant, une banque peut se trouver en difficulté si elle a consenti directement un trop fort volume de crédit à un emprunteur particulier.

26 Il s'agit d'une banque américaine qui a perdu la confiance de ses déposants étrangers, surtout en raison de problèmes sur le marché intérieur.

27 Il est concevable, mais très improbable, que le gouvernement canadien ou un autre gouvernement protégerait seulement les déposants résidant au pays dans le cas où une banque serait en difficulté. Un tel geste porterait un dur coup à la confiance essentielle au fonctionnement du système financier international et se révélerait très coûteux pour toutes les parties impliquées.

28 Une analyse récente a montré qu'un moratoire sur les paiements d'intérêt de la part du Brésil, du Mexique, du Venezuela et de l'Argentine réduirait encore davantage les bénéfices des cinq grandes banques canadiennes et, dans certains cas, de façon considérable. Voir à ce sujet Mary B. Lesslie, « Blame It on Rio: A Report on the Five Major Chartered Banks », Nesbitt Research, 5 juillet 1984.

29 En 1983-1984, il y a eu ralentissement de la croissance des prêts bancaires en grande partie en raison d'un fléchissement de la demande.

30 Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, Washington (D.C.), FMI, 1984, p. 68.

31 Voir le rapport de Lord Lever, pp. 67-73.

32 Cette relation varie selon les pays. Pour les pays qui ont un rapport dettes/exportations très élevé, l'effet d'un changement dans les taux d'intérêt est un peu plus marqué. Pour le Brésil et l'Argentine, par exemple, une augmentation de 1 % du taux de croissance dans les pays de l'OCDE a un effet équivalant à une variation de 5,7 et 4,5 %, respectivement, dans les taux d'intérêt. Pour les pays exportateurs de pétrole dont le principal produit d'exportation ne dépend pas de la croissance des pays de l'OCDE, l'impact relatif du taux de croissance est encore plus faible; 1 point de pourcentage dans le taux de croissance des pays membres de l'OCDE équivaut à une variation de 2,7 % des taux d'intérêt dans le cas du Mexique. William R. Cline, *International Debt*, p. 65.

33 Voir le rapport de Lord Lever pour une liste détaillée des différentes propositions.

CHAPITRE 5

1 Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois*, Ottawa, Information Canada, 1976.

2 Évidemment, la définition d'un pays à un autre d'une personne en chômage et de celle qui ne l'est pas ou d'un membre de la population active soulève des difficultés. Néanmoins, les analyses du marché du travail en Amérique du Nord et en Europe indiquent qu'il y a beaucoup moins de va-et-vient sur le marché du travail en Europe qu'en Amérique du Nord. Au cours de la période 1975-1983, le Canada et les États-Unis ont connu une croissance de l'emploi de 1,4 et 2,0 % par an, respectivement, alors que la France n'en a connu aucune et que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont enregistré des taux négatifs.

3 James Tobin, « Impasse of the 1980s: Locomotives Who Can't or Won't », *The World Economy*, vol. 7, n° 1, mars 1984, pp. 5-21.

4 Organisation de coopération et de développement économiques, *Canada*, Études économiques, Paris, OCDE, 1984.

5 Voir le communiqué de presse de Travail Canada en date du 29 août 1984.

6 Voir Sunder Magun, « The Effects of Technological Changes on the Labour Market in Canada », communication présentée devant l'Association canadienne d'économique, Guelph, mai 1984.

7 Il va sans dire que les travaux dont il est question ici sont encore très sommaires. Il serait plus exact d'utiliser le terme changement structurel plutôt que de parler de changement technologique, car ce dont il est question ici intègre à la fois les effets du progrès technologique et des ajustements dans les prix relatifs, ainsi que l'influence exercée par l'échelle de production. À l'aide des données disponibles, il est pratiquement impossible d'isoler les effets qui découlent de l'interaction de ces divers facteurs. De plus, certains facteurs comme le commerce international et la formation de capital peuvent influer sur le processus de production; dans la présente analyse, ces facteurs se trouvent intégrés à la demande finale. Le Conseil se propose de pousser plus loin cette analyse et d'en améliorer la méthodologie.

8 Pour les fins de notre analyse, le choix des deux industries a été fondé sur les résultats antérieurs confirmés par les données du tableau 5-3. Les expériences individuelles de chômage ont été reconstituées à l'aide du fichier longitudinal de la population active tenu par Emploi et Immigration Canada.

9 Le Robot Institute of America définit un robot comme un « manipulateur multifonctionnel reprogrammable conçu pour déplacer des matériaux, des pièces, des outils ou des appareils spécialisés suivant divers mouvements programmés variables en vue de l'exécution de diverses tâches ». Le Japon est aujourd'hui le premier producteur et premier utilisateur de robots, ainsi que le premier producteur mondial d'automatisation informatisée en général. Les États-Unis suivent. De nombreuses entreprises américaines qui prévoient devenir de grands utilisateurs de robots se dotent de divisions pour se donner les connaissances spécialisées des robots et d'autres formes d'automatisation, parfois par des accords avec des producteurs étrangers, le plus souvent des producteurs japonais. General Motors, IBM, General Electric, Bendix et Westinghouse en sont des exemples notables. En Europe de l'Ouest, les principaux producteurs sont la Suède et l'Allemagne. En tout, on estime que le taux de croissance du stock de robots industriels pour ces pays et d'autres grands pays utilisateurs sera de 20 à 30 % par an, en moyenne, au cours de la période 1985-1990. Organisation de coopération et de développement économiques, *Robots industriels – Leur rôle dans l'industrie manufacturière*, Paris, OCDE, 1983.

10 La nouvelle usine d'Apple Computer, à Fremont (Californie), illustre bien certaines de ces technologies. Cette usine est ainsi conçue que 300 ouvriers peuvent y produire un demi-million d'ordinateurs Macintosh par an. On dit que les coûts de main-d'œuvre de l'ordinateur Macintosh représentent moins de 1 % du total des coûts de fabrication. L'usine de Fremont en dit peut-être long sur les possibilités de « rapatriement » des opérations manufacturières actuellement effectuées à l'étranger. Après avoir envisagé l'hypothèse traditionnelle de fabriquer à l'étranger, la direction d'Apple a préféré construire aux États-Unis une usine hautement automatisée, avec un système très perfectionné de constitution « juste à temps » des inventaires qui représente une solution plus rentable. Si l'utilisation des techniques avancées de fabrication amorçait un retour généralisé vers une plus grande fabrication en Amérique du Nord, le Canada pourrait être bien placé pour en profiter grâce à la disponibilité de matières premières, dont le secteur manufacturier ne saurait se passer. À l'avenir, la proximité des matières premières pourrait être un élément important des décisions des entreprises lorsqu'il s'agit d'implanter une usine.

11 The Canada Consulting Group Inc., *The Information Economy*, rapport préparé pour le ministère des Transports et Communications de l'Ontario, Toronto, 1984.

12 J. Rada, *La micro-électronique et son impact socio-économique*, Bureau international du travail, Genève, BIT, 1980.

13 Voir département du Travail des États-Unis (Bureau of Labor Statistics), *Monthly Labor Review*, novembre 1983.

Chapitre 6

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, juillet 1984.

2 Conseil économique du Canada, *L'heure du réalisme*, Quinzième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, pp. 123-125.

3 Conseil économique du Canada, *L'amorce d'un redressement*, Vingtième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, pp. 120-121.

4 Conseil économique du Canada, *L'amorce d'un redressement*, p. 117.

Appendice B

1 Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Gestion de la dette publique – Objectifs et techniques*, vol. 1, Paris, OCDE, 1982.

Appendice C

1 Pour une discussion de cette relation et des facteurs responsables des changements qui s'y produisent, voir R. A. Jenness, *Problèmes et perspectives de la main-d'œuvre et de l'emploi*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, OCDE, 1978.

2 La valeur des écarts-types est indiquée entre parenthèses.

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

1-1	Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1984-1990	3
1-2	Variables clés de trois scénarios conjoncturels, 1985-1990	11
2-1	Taux d'imposition du revenu réel des particuliers, Canada, certaines périodes, 1950-1980	33
2-2	Accroissement des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers selon divers scénarios, Canada, certaines années, 1975-1983	33
2-3	Dépenses fiscales choisies et recettes non perçues au palier fédéral, 1976-1982	35
3-1	Incidence sur diverses variables économiques d'une augmentation permanente du déficit des États-Unis équivalant à 1 % de la DNB	54
4-1	Coefficient d'endettement des entreprises industrielles selon le secteur d'activité, Canada, certaines années, 1962-1983	60
4-2	Proportion des entreprises indépendantes dans les secteurs primaire et secondaire possédant un coefficient d'endettement supérieur à 77 %, selon la taille de l'actif, Canada, 1975-1981	61
4-3	Nombre de faillites d'entreprises selon le secteur d'activité, Canada, certaines années, 1975-1983	65
4-4	Situation de certains pays débiteurs, 1982	67
4-5	Actif total et actif international des grandes banques canadiennes, 1983	70
4-6	Crédit consenti par les six plus grandes banques canadiennes à certains pays d'Amérique latine au 31 octobre 1983	71
4-7	Prêts consentis par des banques canadiennes et américaines à trois grands pays d'Amérique latine, fin de 1983	72
4-8	Rendement sur l'actif des six grandes banques canadiennes en regard de leurs opérations nationales et internationales, 1979-1983	73
5-1	Emploi, par secteur industriel, Canada, 1973 et 1983	78
5-2	Emploi à temps partiel, suivant l'âge et le sexe, Canada, certaines années, 1953-1983	78
5-3	Facteurs responsables des variations de l'emploi dans le secteur des entreprises, Canada, 1971-1979	85
5-4	Incidence du progrès technique sur l'emploi dans certaines catégories professionnelles, Canada, 1971-1979	88
5-5	Professions classifiées selon la croissance prévue de l'emploi aux États-Unis, 1982-1995	94
6-1	Effets sur les contribuables canadiens de certaines stratégies visant à réduire le déficit et à créer des emplois	99
A-1	Hypothèses touchant l'environnement extérieur dans le scénario de référence, 1984-1990	119

A-2 Composition du prix intérieur du pétrole brut dans le scénario de référence, Canada, 1984-1990 119
A-3 Échéancier des projets d'investissements majeurs prévu dans le scénario de référence, Canada, 1984-1990 120
A-4 Hypothèses relatives aux politiques intérieures dans le scénario de référence 120
A-5 Indicateurs choisis tirés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1985-1990 121

Graphiques

1-1 Variables clés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1980-1990 12
1-2 Indicateurs choisis tirés de trois scénarios conjoncturels, Canada, 1980-1990 13
2-1 Indice des prix implicites dans certains secteurs, Canada, 1960-1983 16
2-2 Taux composés de croissance annuelle des dépenses consolidées des administrations publiques, certains secteurs, Canada, 1952-1982 17
2-3 Dépenses gouvernementales brutes en pourcentage de la dépense nationale brute, par palier de gouvernement, Canada, 1952-1983 18
2-4 Paiements de transfert et achats de biens et services du gouvernement fédéral et des provinces, en pourcentage de la dépense nationale brute, Canada, 1952-1983 19
2-5 Formation de capital en pourcentage des dépenses consolidées des administrations publiques, Canada, 1952-1983 20
2-6 Certaines composantes des dépenses générales des gouvernements en pourcentage du produit intérieur brut, Canada, États-Unis et Royaume-Uni, 1970 et 1984 21
2-7 Part relative de certaines catégories de dépenses du gouvernement fédéral, Canada, 1952, 1967 et 1982 22
2-8 Déboursés au titre de la sécurité de la vieillesse, Canada, 1960-1983 23
2-9 Déboursés au titre de l'assurance-chômage et taux de chômage, Canada, 1960-1983 24
2-10 Déboursés au titre des allocations familiales, des allocations aux jeunes et du crédit d'impôt pour enfants, Canada, 1960-1983 25
2-11 Part relative de certaines catégories de dépenses des administrations provinciales et municipales, Canada, 1952, 1967 et 1982 26
2-12 Répartition des dépenses totales au titre de l'éducation selon le niveau d'enseignement, Canada, certaines années, 1952-1981 27
2-13 Service de la dette en pourcentage des dépenses gouvernementales totales, certaines provinces, Canada, 1952-1982 29
2-14 Impôt sur le revenu des particuliers en pourcentage de la dépense nationale brute, Canada, certaines années, 1952-1983 31

3-1 Répartition de l'encours total de la dette directe du gouvernement fédéral, par instrument d'emprunt, Canada, 1983 39

3-2 Encours de la dette directe et garantie des divers paliers de gouvernement, Canada, 1952-1983 40

3-3 Situation budgétaire des divers paliers de gouvernement, Canada, certaines années, 1952-1983 41

3-4 Encours de la dette directe et garantie des gouvernements provinciaux, Canada, certaines années, 1962-1983 42

3-5 Excédent ou déficit du gouvernement fédéral en pourcentage de la DNB, Canada, 1952-1983 43

3-6 Structure des échéances de la dette du gouvernement fédéral, Canada, 1955-1983 45

3-7 Endettement du gouvernement fédéral et des provinces en pourcentage de la DNB, Canada, certaines années, 1952-1983 47

3-8 Service de la dette en pourcentage des recettes totales, gouvernement fédéral et certaines provinces, Canada, 1962, 1972 et 1982 48

3-9 Créances détenues par l'étranger en pourcentage de la dette totale, selon le palier de gouvernement, Canada, 1952, 1967 et 1983 50

3-10 Encours de la dette fédérale en pourcentage de la DNB, selon trois scénarios, Canada, 1984-1991 56

4-1 Dette à court et à long termes des entreprises en pourcentage de l'actif total, Canada, 1975 et 1981 62

4-2 Déboursés au titre des intérêts en pourcentage du revenu des entreprises, selon la taille de l'actif, Canada, 1979-1981 64

4-3 Indice de reprise des investissements dans le secteur des entreprises au Canada après les récessions de 1969, 1975 et 1982 65

5-1 Indice du chômage saisonnier, Canada, 1966, 1974 et 1983 79

5-2 Indice de dispersion du chômage suivant la région, l'industrie, la profession et le groupe d'âge-sexe, Canada, 1975-1983 80

5-3 Répartition du chômage suivant la durée, Canada, 1980 et 1983 81

5-4 Répartition du chômage de longue durée suivant le groupe d'âge-sexe, Canada, 1980 et 1983 82

5-5 Salaires relatifs et croissance de l'emploi, par secteur industriel, Canada, 1962-1982 84

5-6 Croissance de divers secteurs de l'économie, Canada, certaines années, 1971-1983 92

6-1 Impact de certaines stratégies visant à réduire le déficit et à créer des emplois, Canada, 1980-1990 101

C-1 Relation entre le chômage et les postes vacants, Canada, 1966-1983 130

Membres de l'équipe

Recherche

R. A. Jenness, directeur

L. Auer
L. Buchanan
P. de Broucker
R. Goguen
R. A. Matthews
K. Patterson
A. Ryba
M. Scinocca

CANDIDE

R. S. Preston, directeur

B. J. Cain
F. Delorme
S. F. Gilby
B. K. Lodh
P. E. Nevin
P. S. Rao
H. M. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Fran Peake et Mary Rowe, secrétaires, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de la statistique, du traitement de la copie, des communications (y compris la traduction) et de la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation du rapport.